Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 203 del 14 agosto 1967

Spedizione in abbonamento postale • Gruppo I

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA — ROMA - Lunedì, 14 agosto 1967 — SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI MENO I FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE DELLE LEGGI E DECRETI - TELEFONO 650-139
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA GIUSEPPE VERDI, 10, ROMA - CENTRALINO 8508

LEGGE 27 luglio 1967, n. **685.**

Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970.

LEGGI E DECRETI

LEGGE 27 luglio 1967, n. **685**.

Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

Art. 1.

E' approvato il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, allegato alla presente legge, come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici.

Art. 2.

Per il conseguimento delle finalità del programma di cui al precedente articolo, il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo anche in relazione al disposto dell'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo e riferisce annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti.

Art. 3.

Con successive leggi saranno fissate le modalità e le procedure per la programmazione, nel rispetto delle competenze e dei diritti costituzionali delle Regioni.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 27 luglio 1967

SARAGAT

MORO — PIERACCINI — NENNI — PASTORE — BERTINELLI — RUBINACCI — TAVIANI — REALE — PRETI — COLOMBO — GUI — MANCINI — RESTIVO — SCALFARO — SPAGNOLLI — ANDREOTTI — BOSCO — TOLLOY — NATALI — BO — MARIOTTI — CORONA

Visto, *il Guardasigilli*: REALE

ALLEGATO

PROGRAMMA ECONOMICO NAZIONALE PER IL QUINQUENNIO 1966-70

PARTE I

Linee generali del programma

CAPITOLO I.

FINALITA' DELLA PROGRAMMAZIONE

1\. — Le finalità della programmazione sono state enunciate dalla *Nota aggiuntiva* del 22 maggio 1962, e successivamente confermate e precisate nei programmi di Governo del novembre 1963 e del luglio 1964.

Esse si riassumono nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che caratterizzano tuttora lo sviluppo economico italiano, mediante una politica costantemente rivolta alla piena occupazione e alla più alta ed umana valorizzazione delle forze di lavoro, che costituisce impegno permanente della programmazione. In particolare, la programmazione si propone:

a) l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale: scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico, difesa del suolo;

b) il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole;

c) l'eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate.

Il conseguimento delle finalità sopra indicate è possibile entro un orizzonte di tempo di 15-20 anni, sempre che il saggio di crescita del reddito nazionale si mantenga elevato, e che siano assicurate al sistema economico condizioni di stabilità « interna » (equilibrio dei prezzi) e di stabilità « esterna » (equilibrio dei conti con l'estero).

In questa prospettiva di lungo periodo, il presente documento precisa gli obiettivi specifici e le direttive dell'azione pubblica con riferimento alla prima fase operativa della programmazione, che comprende il quinquennio 1966-70.

L'economia italiana presenta oggi — grazie all'esistenza di margini di capacità produttiva non utilizzata e, soprattutto, di notevoli riserve di manodopera sottoccupata — possibilità obiettive di ulteriore sviluppo a un tasso elevato. Paesi che godono di un reddito *pro capite* e di un livello di industrializzazione ben più elevato del nostro e che non dispongono, come l'Italia, di importanti riserve di manodopera sottoccupata, basano oggi i propri programmi pluriennali su un aumento medio del reddito del 4-5 % l'anno.

In relazione a ciò, l'obiettivo fondamentale della programmazione per il prossimo quinquennio 1966-70 è costituito dal conseguimento di un saggio di crescita del reddito nazionale almeno dell'ordine del 5 % medio annuo.

2\. — Il programma economico pone all'attenzione del Paese la necessità di uno sforzo per garantire un più alto livello di vita per tutti i cittadini, un più elevato grado di civiltà, il superamento degli squilibri più profondi, un adeguato volume di investimenti produttivi necessari ad assicurare questi obiettivi.

Il programma è caratterizzato dall'aumento delle risorse nazionali utilizzate per gli impieghi sociali. Ciò significa più scuole, più case, più assistenza medica, un più elevato grado di sicurezza sociale, una maggiore dotazione di opere pubbliche, un'intensa mobilitazione dello sforzo di ricerca scientifica; insomma un deciso passo in avanti nel progresso civile del Paese. Ciò significa anche porre le premesse per la continuazione dello sviluppo economico, che presuppone ormai un alto livello di cultura, di attrezzature sociali, di servizi civili per mantenere il Paese ad un sufficiente grado di competitività internazionale.

Il programma delinea uno sviluppo dell'economia nell'interesse dell'intera collettività nazionale, non di quello di gruppi o categorie particolari. Esso richiede un ampio

disegno di azioni riformatrici (da quella per creare uno Stato decentrato ed efficiente a quella per una burocrazia responsabile e moderna, a quella per una più alta giustizia fiscale), da attuarsi in condizioni di stabilità e di continuità dello sviluppo economico. In questo vasto quadro, lo sforzo può e deve essere richiesto a tutto il Paese, a tutti i cittadini, ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità e delle proprie possibilità, chiamando tutti alla democratica attiva partecipazione alle decisioni programmatiche: le forze politiche, la pubblica Amministrazione, gli Enti locali, le forze della cultura e della tecnica, i sindacati e gli imprenditori.

Si intraprende così il cammino, certo non facile, della costruzione di una programmazione democratica, che deve garantire il progresso nella libertà.

CAPITOLO II.
OBIETTIVI DEL QUINQUENNIO 1966-70 (*)

Obiettivi e vincoli.

3. — Dalle finalità generali della programmazione, precisate all'inizio del capitolo I, sono stati desunti gli obiettivi e i vincoli fondamentali del programma per il quinquennio 1966-70.

Gli obiettivi, che concernono sia la formazione, sia lo impiego delle risorse, possono essere sinteticamente formulati come segue:

sviluppo del reddito nazionale in misura tale da consentire il pieno impiego delle forze di lavoro;

accelerazione del ritmo di sviluppo della produzione agricola tale da soddisfare in più ampia misura la crescente domanda interna e da aumentare l'esportazione;

riduzione del divario tra redditi agricoli e redditi non agricoli, da conseguirsi — fondamentalmente — attraverso l'aumento della produttività agricola e la riduzione della sottoccupazione nell'agricoltura;

ripartizione territoriale dei nuovi posti di lavoro da creare nei settori non agricoli, ed in particolare nella industria, più favorevole alle regioni del Mezzogiorno;

ripartizione delle risorse tra i diversi impieghi tale da soddisfare in più ampia misura i bisogni collettivi (istruzione, sanità, ricerca scientifica, trasporti, ecc.), resi più acuti dalle trasformazioni economiche e sociali in corso, senza peraltro comprimere entro margini troppo ristretti l'espansione dei consumi privati.

Il conseguimento di questi obiettivi consentirà, alla fine del quinquennio, di ridurre gli scarti oggi esistenti tra le diverse zone del territorio e tra i diversi settori dell'economia, e di colmare — in parte — le gravi lacune oggi esistenti nelle dotazioni e nei servizi di primario interesse sociale.

Quanto ai vincoli, essi si riassumono nella doppia condizione di una sostanziale stabilità del livello dei prezzi e di un tendenziale equilibrio dei conti con l'estero. Questa seconda condizione presuppone a sua volta che lo obiettivo concernente il pieno impiego della forza di lavoro possa essere raggiunto in presenza di un sostanziale aumento della produttività, in modo da consentire all'economia italiana, in tutti i settori produttivi, il mantenimento di condizioni competitive con le altre economie, sia sul mercato interno, sia su quello internazionale.

(*) Gli aggregati fondamentali contenuti nel presente capitolo sono espressi a prezzi e a lire 1963. Per la pubblica Amministrazione la voce « competenze in moneta a dipendenti e pensionati » include gli effetti dell'operazione di conglobamento.

4. — Obiettivi e vincoli fondamentali sono stati inquadrati in uno schema logico di riferimento che ha consentito di verificarne la compatibilità in termini quantitativi. Secondo lo schema adottato, si è provveduto ad accertare, da un lato, la coerenza tra obiettivi e vincoli che si riferiscono ai due « momenti » della formazione e dell'impiego delle risorse e, dall'altro, la compatibilità tra la struttura degli impieghi e la distribuzione del reddito. In base alle verifiche effettuate, gli obiettivi fondamentali del programma possono essere espressi in termini quantitativi come segue:

aumento del reddito nazionale nella misura del 5 per cento in media all'anno;

aumento del prodotto lordo dell'agricoltura nella misura del 2,8-2,9 % in media all'anno. Tale aumento, realizzato attraverso un incremento della produttività, si verificherà in presenza di un'ulteriore riduzione della occupazione agricola di circa 600 mila unità in tutto il quinquennio;

aumento dell'occupazione extra-agricola di 1,4 milioni di unità nel quinquennio, in misura, cioè, giudicata sufficiente ad assorbire l'incremento delle forze di lavoro, a ridurre il tasso di disoccupazione aperta ad un livello di 2,8-2,9 % delle forze di lavoro al 1970 e ad occupare i lavoratori provenienti dall'agricoltura;

localizzazione nel Mezzogiorno del 40-45 % dei nuovi occupati nei settori extra-agricoli, in modo da stabilizzare la quota percentuale dell'occupazione meridionale sul totale dell'occupazione italiana;

aumento degli impieghi sociali del reddito ad un livello del 26-27 % delle risorse interne disponibili (contro circa il 24 % del quinquennio 1959-63).

Per quanto concerne il primo vincolo indicato, riguardante la stabilità monetaria, si è assunto che le modificazioni dei saggi di salario influenzino la struttura dei prezzi e la distribuzione del reddito, incidendo in tal modo sulla struttura degli impieghi delle risorse, senza tuttavia provocare lievitazioni del livello generale dei prezzi. Il secondo vincolo, riguardante l'equilibrio di lungo periodo dei nostri conti con l'estero, è stato espresso nella condizione che l'aumento dei pagamenti verso l'estero sia contenuto entro i margini di sicurezza determinati dal *surplus* attuale e dall'aumento degli incassi.

Si tracciano, qui di seguito, le linee essenziali del quadro che rappresenta l'evoluzione del sistema economico nel prossimo quinquennio, e che consente di verificare la reciproca compatibilità degli obiettivi e dei vincoli sopra indicati.

Forze di lavoro.

5. — Si delineano anzitutto i criteri in base ai quali si è giunti a determinare gli obiettivi di occupazione.

Il punto di partenza è costituito da una previsione analitica dello sviluppo della popolazione. In questa previsione è apparso anzitutto realistico ipotizzare una graduale riduzione del saldo delle correnti migratorie con l'estero, anche se nel quinquennio 1966-70 l'emigrazione netta, in termini di forze di lavoro, può essere valutata in circa 300.000 unità. Questa valutazione si fonda sul previsto annullamento del saldo migratorio nel corso del prossimo decennio. Una valutazione più alta dell'emigrazione netta verso l'estero potrebbe determinare, *coeteris paribus*, una riduzione corrispondente del tasso di disoccupazione aperta previsto per il quinquennio 1966-70.

Si sono inoltre formulate previsioni sulle presumibili variazioni che si verificheranno nei tassi di attività della popolazione per effetto di vari fattori (obbligo scolastico, aumento dei tassi di scolarità nelle classi tra i 14 e 20 anni, tendenza ad una riduzione delle differenze regionali dei tassi specifici di attività, specialmente della popolazione femminile). Tenendo conto di questi elementi, si può valutare che nei prossimi cinque anni le forze di lavoro presenti nel Paese si accresceranno complessivamente di circa 600 mila unità, passando da 20.380.000 unità nel 1965 (1) a 20.980.000 unità nel 1970.

In questo ultimo anno, la disoccupazione aperta dovrà essere ricondotta ad un livello non eccedente il 2,8-2,9 % della complessiva forza di lavoro, di modo che l'occupazione risulterà dell'ordine di 20.380.000 unità, con un incremento, rispetto al 1965, di 800 mila unità.

6. — Si può valutare che, in assenza di movimenti interni, delle complessive 800 mila nuove unità occupate, 570 mila verranno fornite dalle regioni meridionali, e 300 mila circa dalle regioni dell'Italia nord-orientale e centrale. Le regioni del « triangolo industriale », per contro, in relazione all'attuale struttura demografica della popolazione, presenteranno una lieve contrazione della forza di lavoro disponibile per l'occupazione. I movimenti migratori interni, che continueranno a manifestarsi con una certa intensità anche nei prossimi anni, porteranno ad una localizzazione dell'incremento della occupazione certamente diversa da quella relativa alla offerta. Tale redistribuzione dovrà tuttavia essere contenuta.

L'obiettivo fissato dal programma è di stabilizzare — nel corso del prossimo quinquennio — le quote percentuali di occupazione delle tre circoscrizioni geografiche ai livelli già raggiunti.

Per effetto di questa stabilizzazione, l'incremento della offerta di lavoro, di 800 mila unità circa, si ripartirà per il 30 % nelle regioni nord-occidentali, per il 40 % nelle regioni nord-orientali e centrali, e per il 30 % nel Mezzogiorno (2).

7. — In agricoltura, gli investimenti ed i riordinamenti culturali programmati dovranno consentire di raggiungere gli obiettivi di produzione con un livello di occupazione notevolmente ridotto (3).

La riduzione del livello di occupazione dovrà aver luogo ordinatamente, senza compromettere l'attuazione del programma nelle zone suscettibili di sviluppo, alle quali dovrà essere assicurato il mantenimento di adeguati livelli di occupazione.

8. — Le forze di lavoro rese disponibili dall'aumento della produttività nell'agricoltura, insieme con quelle risultanti dall'incremento demografico, dalla riduzione della disoccupazione e dai movimenti migratori interni dovranno trovar impiego nei settori extra-agricoli delle tre grandi circoscrizioni geografiche.

(1) I dati delle forze di lavoro e dell'occupazione relativi al 1965 sono stati valutati globalmente e per circoscrizione geografica, partendo dal 1961 (anno per il quale sono disponibili due censimenti e quattro rilevazioni campionarie sulle forze di lavoro) e tenendo conto delle variazioni successivamente verificatesi, rilevabili - per grandi linee - in base al movimento della popolazione e ai risultati delle indagini campionarie Si è preferito ricorrere a questo metodo di valutazione, anzichè far riferimento direttamente ai risultati delle indagini campionarie, in considerazione del fatto che l'ISTAT sta attualmente procedendo ad una accurata revisione e riclassificazione dei risultati di tali indagini, resasi necessaria a seguito della pubblicazione dei dati definitivi del censimento demografico del 1961. Dalle indicazioni finora acquisite non risultano, comunque differenze sostanziali tra le due valutazioni.

(2) *Localizzazione dell'occupazione complessiva negli anni* 1965 *e* 1970.
(migliaia di unità)

CIRCOSCRIZIONI GEOGRAFICHE	1965	1970	Variazione assoluta 1965-1970			Tasso medio annuo di variazione 1965-1970 %
			Variazione forze di lavoro e riduzione disoccupazione	Effetti movimenti migratori interni	Complesso	
Italia nord-occidentale	5.850	6.090	— 70	310	240	*0,80*
Italia nord-orientale e centrale	7.670	7.090	300	20	320	*0,80*
Mezzogiorno	6.060	6.300	570	— 330	240	*0,80*
Italia	19.580	20.380	800	—	800	*0,80*

(3) *Occupazione agricola negli anni* 1965 *e* 1970.
(migliaia di unità)

CIRCOSCRIZIONI GEOGRAFICHE	1965	1970	Variazione assoluta 1965-1970	Tasso medio annuo di variazione 1965-1970 %
Italia nord-occidentale	780	690	— 90	— *2,40*
Italia nord-orientale e centrale	1.910	1.750	— 160	— *1,80*
Mezzogiorno	2.260	1.910	— 350	— *3,30*
Italia	4.950	4.350	— 600	— *2,50*

Nella Tabella 1 si indica l'entità dei nuovi posti di lavoro che dovranno essere creati nelle singole ripartizioni geografiche durante il quinquennio 1966-70.

TABELLA 1. — *Occupazione extra agricola negli anni* 1965 *e* 1970.
(migliaia di unità)

CIRCOSCRIZIONI GEOGRAFICHE	1965	1970	Variazione 1965-70		Tasso medio annuo di variazione %
			Valori assoluti	Composizione %	
Italia nord-occidentale	5.070	5.400	330	*23,6*	*1,30*
Italia nord-orientale e centrale	5.760	6.240	480	*34,3*	*1,60*
Mezzogiorno	3.800	4.390	590	*42,1*	*2,90*
Italia	14.630	16.030	1.400	*100,0*	*1,85*

Formazione delle risorse.

9. — Nella Tabella 2 è indicato, in termini reali (prezzi 1963), lo sviluppo del reddito nazionale durante il quinquennio 1966-70 e l'apporto fornito dalle sue varie componenti.

Il saggio di sviluppo del 5 % indicato per il reddito nazionale è ottenibile attraverso un incremento del valore aggiunto del settore agricolo dell'ordine del 2,8-2,9 % annuo, e un incremento del valore aggiunto dei settori extra-agricoli dell'ordine del 5,5 % annuo (6 % ove si considerino i soli settori dell'industria e dei servizi, con esclusione — quindi — della pubblica Amministrazione e dei fabbricati, nei quali, secondo gli obiettivi programmatici, si realizzeranno tassi di sviluppo più contenuti).

Tenuto conto del fatto che l'occupazione nei settori extra-agricoli si accrescerà nella misura dell'1,85 % l'anno, vi sarà un aumento della produttività media del lavoro in tali settori vicino al 3,5 %. Data la struttura economica italiana, è da ritenere che tale aumento sia sufficiente a mantenere una posizione competitiva della nostra produzione, sia sul mercato interno, sia su quello internazionale.

Con un tasso di incremento del reddito nazionale pari in media al 5 % annuo, si disporrà — per l'intero quinquennio 1966-70 — di un complesso di risorse di 185.100 miliardi di lire (somma del reddito nazionale dei singoli anni).

Se a questa cifra, che rappresenta l'apporto interno del Paese, si aggiungono le risorse nette provenienti dall'estero (*surplus* di importazioni sulle esportazioni), si ottiene il totale delle risorse per usi interni di cui si potrà disporre nel quinquennio.

Per quanto concerne l'entità dell'apporto estero, il programma assume l'orientamento di mantenere in equilibrio i nostri conti con l'estero, senza dar luogo ad avanzi o disavanzi cronici. Tale orientamento ammette naturalmente un ampio margine di elasticità in relazione alle normali oscillazioni della congiuntura interna ed internazionale.

A questo proposito si ritiene opportuno ricordare come la pesante situazione creatasi nei rapporti con l'estero tra il 1963 e il 1964 abbia segnato, nel corso del 1964, una brusca inversione di tendenza, che ha riportato in attivo il saldo delle nostre partite correnti. Nel corso del 1965 tale saldo attivo ha superato i 1.400 miliardi di lire ed un notevole avanzo è anche previsto per il 1966.

Non si può tuttavia prevedere, né è opportuno incoraggiare, il mantenimento di una tendenza che, almeno in parte, è dovuta al rallentamento delle importazioni causato dall'indebolimento dell'attività produttiva.

TABELLA 2. — *Formazione del reddito nazionale negli anni* 1965 *e* 1970.
(miliardi di lire a prezzi 1963)

Componenti del reddito	1965	1970	Variazione assoluta 1965-70	Tasso medio annuo di variazione 1965-70 %
Prodotto interno al costo dei fattori:				
agricoltura (*a*)	3.950	4.550	600	*2,85*
industria	12.050	16.900	4.850	*7,00*
servizi (*b*)	8.260	10.120	1.860	*4,15*
fabbricati residenziali	1.470	1.680	210	*2,70*
pubblica Amministrazione	3.230	3.870	640	*3,65*
totale	28.960	37.120	8.160	*5,10*
rettifiche (*c*)	— 790	— 1.180	— 390	—
totale al costo dei fattori	28.170	35.940	7.770	*5,00*
Imposte indirette (*d*)	3.740	4.770	1.030	*5,00*
Prodotto interno ai prezzi di mercato	31.910	40.710	8.800	*5,00*
Redditi netti dall'estero	140	190	50	*6,70*
Reddito nazionale lordo	32.050	40.900	8.850	*5,00*

(*a*) Dato perequato per tener conto delle oscillazioni annuali della produzione agricola.

(*b*) Compreso il valore aggiunto di alcuni Enti (Cassa per il Mezzogiorno, C.N.E.N., I.S.C.O., Camera di Commercio, ecc.) a differenza della nuova contabilità ISTAT che include tali enti nella pubblica Amministrazione.

(*c*) Duplicazioni interne al settore privato, al netto dei contributi correnti alla produzione.

(*d*) Tale posta della contabilità nazionale differisce dall'ammontare delle imposte indirette, indicate nei bilanci della pubblica Amministrazione, perchè è calcolata al netto dei contributi correnti alla produzione e con esclusione di alcune voci di entrata (tasse automobilistiche a carico delle famiglie, canoni R.A.I.-TV, ecc.).

Nel quinquennio 1966-70 la situazione è destinata a mutare, soprattutto negli anni centrali del Piano, quando la ripresa degli investimenti assumerà un ritmo più intenso, e comporterà una rinnovata pressione della domanda verso l'estero.

Comunque, nell'arco del quinquennio, la posizione di partenza delle riserve, l'aumento delle esportazioni — che nei prossimi anni continueranno a svilupparsi a saggi sostenuti — i trasferimenti unilaterali e l'ulteriore prevedibile sviluppo del turismo — che ha già dato negli anni precedenti un decisivo contributo alle entrate valutarie — forniscono un margine di sicurezza molto elevato, che consentirà un incremento delle importazioni nella misura richiesta dall'intensità della ripresa.

Sulla base di tali considerazioni, è stata effettuata la seguente valutazione (a prezzi 1963) delle principali partite della bilancia dei pagamenti per il complesso del quinquennio 1966-70:

450 miliardi di importazioni nette di merci e servizi (saldo delle transazioni correnti) determinato da una stima di 29.350 miliardi per le importazioni FOB, di 26.650 miliardi per le esportazioni FOB e di un saldo positivo dei servizi pari a 2.250 miliardi.

850 miliardi di saldo attivo dei trasferimenti unilaterali dall'estero (in buona parte rimesse degli emigrati).

400 miliardi di *surplus* complessivo delle partite correnti (850-450) corrispondente all'accreditamento allo estero.

Impiego delle risorse.

10. — Nel valutare la ripartizione delle risorse tra i diversi impieghi durante il quinquennio 1966-70 si è tenuto conto, nei limiti consentiti dallo schema logico di riferimento adottato per verificare la coerenza del programma, della influenza delle variazioni che si produrranno nella distribuzione del reddito e nella struttura dei prezzi.

In particolare, della influenza esercitata dalla modificazione della distribuzione del reddito si è tenuto conto per verificare, come sarà precisato nel successivo paragrafo, se la formazione del risparmio è in grado di garantire il tasso di accumulazione necessario ad accrescere il reddito nazionale nella misura del 5 % medio annuo.

Quanto all'influenza esercitata dalla modificazione della struttura dei prezzi, è appena il caso di sottolineare le difficoltà e le incertezze che si incontrano nelle previsioni concernenti la dinamica dei prezzi relativi. Con riferimento al programma 1966-70 è sembrato che lo unico elemento utilizzabile a questo proposito, per la sua certezza, fosse costituito dai riflessi che la legge sul conglobamento produrrà sui prezzi relativi dei consumi pubblici. Di questo elemento si è tenuto conto nel valutare la ripartizione delle risorse tra i diversi impieghi, riportata nella Tabella 3. In questa tabella, infatti, i consumi pubblici sono valutati nella misura di 31.020 miliardi di lire, in luogo dei 29.420 miliardi che si sarebbero ottenuti mantenendo invariati i prezzi del 1963 (1).

11. — Gli investimenti lordi sono stati ripartiti, nella tabella in esame, in due grandi categorie: da un lato, gli investimenti direttamente produttivi, che si rendono necessari per conseguire gli attesi incrementi di reddito, e che in funzione di tali incrementi sono stati valutati; dall'altro, gli investimenti di carattere sociale, la cui realizzazione rappresenta un obiettivo programmatico. La somma degli investimenti di carattere sociale e dei consumi pubblici rappresenta gli « impieghi sociali » del reddito.

Per quanto concerne gli investimenti direttamente produttivi, l'importo di 4.880 miliardi di lire indicato per la agricoltura — che comprende sia gli investimenti aziendali, sia quelli di diretta responsabilità dello Stato — è stato stimato in modo diretto ed analitico tenendo conto degli obiettivi di produzione e dei programmi di investimenti già definiti. Quanto ai settori dell'industria e dei servizi, invece, il fabbisogno di investimenti è stato stimato in modo indiretto, sulla base di un rapporto marginale capitale-reddito vicino a 3,1. La scelta di tale rapporto è stata suggerita dalle modificazioni previste nella struttura produttiva, tenendo conto della esperienza italiana del decennio scorso e dei rapporti prevalenti nei paesi economicamente sviluppati. Moltiplicando tale coefficiente per l'incremento di reddito previsto nell'industria e nei servizi (6.710 miliardi di lire tra il 1965 e il 1970: si veda la Tabella 2), si ottiene un ammontare di investimenti, per il quinquennio, di 20.750 miliardi circa. In questo importo sono compresi anche gli investimenti da realizzare nelle ferrovie, nelle telecomunicazioni e nei trasporti urbani e in concessione, valutati nell'ordine di 2.230 miliardi di lire. Poichè questi ultimi investimenti vengono inclusi tra gli « impieghi sociali » delle risorse, il fabbisogno di investimenti direttamente produttivi per il settore dell'industria e dei servizi risulta di 18.500 miliardi di lire (si veda la Tabella 3).

---

(1) I consumi pubblici sono costituiti dall'insieme dei servizi prodotti dalla pubblica Amministrazione, il cui costo corrisponde al valore aggiunto della pubblica Amministrazione (salari, pensioni, affitti, ammortamenti) aumentato delle spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi. Secondo quanto indicato nella Tabella 2, il valore aggiunto della pubblica Amministrazione dovrebbe accrescersi in termini reali, tra il 1965 e il 1970 ad un saggio medio annuo del 3,65 per cento: la somma del valore aggiunto per il quinquennio 1966-70 raggiungerebbe pertanto i 18.000 miliardi di lire, ai prezzi del 1963. Relativamente all'acquisto dei beni e servizi si è considerato un tasso di incremento del 7 per cento circa medio annuo (elasticità rispetto al valore aggiunto vicina a 2): la somma degli acquisti per il quinquennio 1966-70 raggiungerebbe pertanto gli 11.420 miliardi di lire, ai prezzi del 1963. Tenuto conto di quanto sopra, i consumi pubblici relativi al quinquennio 1966-70 possono valutarsi, ai prezzi del 1963, in 29.420 miliardi di lire. Aggiungendo gli oneri derivanti dal conglobamento si ottiene il totale di 31.020 miliardi indicato nel testo.

TABELLA 3. — *Formazione e impiego delle risorse nel quinquennio* 1966-70.

(Schema standardizzato di contabilità nazionale).

FORMAZIONE DELLE RISORSE	Miliardi di lire	IMPIEGO DELLE RISORSE		Miliardi di lire
Reddito nazionale lordo	185.100	Investimenti direttamente produttivi:		
Importazioni nette	450	agricoltura (*a*)	4.880	
		industria e servizi (*b*)	18.500	
		variazione scorte	1.500	
				24.880
		Impieghi sociali:		
		consumi pubblici	31.020	
		investimenti sociali (*c*)	17.950	
				48.970
		Consumi privati		111.700
Disponibilità lorde per usi interni	185.550	Totale impieghi		185.550

(*a*) Comprese le opere di bonifica.
(*b*) Escluse: ferrovie e telecomunicazioni.
(*c*) Ferrovie, telecomunicazioni, abitazioni e opere pubbliche.

Quanto alle scorte, la stima di 1.500 miliardi di lire è stata effettuata in base all'ipotesi di un loro adeguamento al mutato livello del prodotto interno.

Nel complesso, pertanto, gli investimenti direttamente produttivi possono valutarsi, per il quinquennio, dello ordine di 24.880 miliardi di lire.

12. — Realizzando il volume di investimenti produttivi sopra indicato, la ripartizione delle rimanenti risorse tra impieghi sociali e consumi privati è direttamente desunta dall'obiettivo enunciato di accentuare l'importanza degli impieghi di carattere sociale senza peraltro comprimere entro margini troppo ristretti l'espansione dei consumi privati. Per il quinquennio 1966-70 i consumi pubblici ammonteranno a 31.020 miliardi di lire, mentre gli investimenti sociali risulteranno dell'ordine di 17.950 miliardi. Nel complesso, pertanto, gli impieghi sociali raggiungeranno i 48.970 miliardi, lasciando un margine per i consumi privati dell'ordine di 112 mila miliardi. Questo obiettivo, dunque, è compatibile con una propensione media al consumo privato del 60 %, lievemente inferiore a quella verificatasi nel quinquennio 1959-63 (1).

Risparmio e investimenti.

13. — Nel quinquennio 1966-70 il volume complessivo degli investimenti sarà dell'ordine di 42.830 miliardi di lire (23 % delle risorse) di cui 24.880 miliardi direttamente produttivi e 17.950 miliardi di carattere sociale.

Gli investimenti lordi fissi, con esclusione della variazione delle scorte, ammonteranno a 41.330 miliardi, dei quali circa il 40 % dovrà essere assorbito dal Mezzogiorno.

(1) Calcolata sul reddito nazionale lordo, più i trasferiment unilaterali dall'estero.

Del risparmio lordo totale, di 43.230 miliardi di lire, quello pubblico, pari a 5.130 miliardi (2), costituirà nel quinquennio prossimo, l'11,9 %.

L'ammontare di risparmio privato, ricavabile per differenza tra il risparmio totale e quello pubblico, comporta una propensione media al risparmio sul reddito disponibile privato (3) intorno al 25 %, che appare in linea con l'andamento del passato.

Nei prossimi anni, la distribuzione del reddito si modificherà ulteriormente a favore dei redditi di lavoro dipendente, per effetto dell'aumento dell'occupazione dipendente sulla occupazione totale (4). Tale aumento potrebbe comportare, ferme restando le propensioni al risparmio delle due grandi categorie di reddito, una diminuita formazione di risparmio del sistema. Ma ciò non sembra destinato a verificarsi.

(2) Risultanze dai conti della pubblica Amministrazione, esposti più oltre, al paragrafo 16.

(3) Il reddito disponibile privato è uguale al reddito nazionale più i trasferimenti unilaterali dall'estero, meno i consumi pubblici, meno il risparmio pubblico.

(4) La distribuzione del reddito tra le due categorie indicate nella tabella 4 è stata effettuata tenendo presente quanto segue:

a) nel corso del 1965, in relazione ai livelli di reddito prevalenti, potevano considerarsi assimilabili ai lavoratori dipendenti i coadiuvanti e i lavoratori in proprio, in una misura compresa tra il 50 e il 60 per cento nell'agricoltura e tra il 20 e 25 per cento negli altri settori; in relazione a ciò, il reddito distribuito ai lavoratori dipendenti e alle categorie assimilabili poteva valutarsi dell'ordine del 67 per cento del complessivo reddito netto distribuito;

b) assumendo che il reddito pro-capite dei lavoratori dipendenti e delle altre categorie assimilate aumenti, in termini reali, nella stessa misura con cui aumenta la produttività del sistema, la quota del 67 per cento indicata con riferimento al 1965 dovrebbe accrescersi soltanto per effetto dell'aumento del numero relativo dei lavoratori inclusi nella categoria in esame, raggiungendo nella media del quinquennio il 69 per cento.

TABELLA 4. — *Conto del reddito nel quinquennio* 1966-70.

(Schema standardizzato di contabilità nazionale).

(miliardi di lire).

VOCI	Uscite		
	Settore privato	Pubblica Amministrazione	Totale
Consumi:			
privati	111.700	—	111.700
pubblici	31.020	—	31.020
Totale . .	142.720	—	142.720
Risparmio lordo:			
lavoratori dipendenti e categorie assimilate	5.050	—	5.050
(altre categorie . . .	33.050	5.130	38.180
di cui ammortamenti) . .	(16.120)	(480)	(16.600)
Totale . . .	38.100	5.130	43.230
Totale a pareggio . . .	180.820	5.130	185.950

VOCI	Entrate		
	Settore privato	Pubblica Amministrazione	Totale
Reddito distribuito ai fattori:			
lavoratori dipendenti e categorie assimilate .	101.000	—	101.000
altre categorie	61.450	(b) 1.050	62.500
Totale . . .	(a)162.450	1.050	163.500
Trasferimenti:			
— interno:			
beni e servizi forniti dalla P. A.	(c)—4.630	(d) 29.330	24.700
contributi correnti alla produzione	—	— 3.100	— 3.100
altri	+ 21.950	— 21.950	—
— estero	1.050	— 200	850
Totale . . .	18.370	4.080	22.450
Totale entrate . .	180.820	5.130	(g)185.950

(*a*) Compresi i contributi correnti alla produzione.

(*b*) Entrate patrimoniali della pubblica Amministrazione.

(*c*) Stesse voci della nota successiva, con segno cambiato, e al netto delle imposte indirette.

(*d*) Entrate di parte corrente della pubblica Amministrazione, non patrimoniali, meno uscite di parte corrente per la fornitura di beni a servizi (acquisto di beni e servizi e competenze in moneta ai dipendenti e pensionati).

(*e*) Trasferimenti alle famiglie e agli enti pubblici, interessi, rimborsi di imposte e vincite al lotto.

(*f*) Stesse voci della nota precedente con segno cambiato.

(*g*) Reddito nazionale lordo + trasferimenti unilaterali dall'estero.

L'aumento dell'occupazione dipendente è, infatti, in gran parte dovuto al passaggio dei lavoratori dall'agricoltura alle attività extra-agricole, e cioè da categorie di reddito meno elevato a categorie di reddito più elevato. Ciò porterà automaticamente ad aumentare la propensione media al risparmio della categoria « lavoratori indipendenti ».

14. — Nella tabella 5, conto della formazione del capitale, è riportata l'analisi dei flussi attraverso i quali il risparmio, privato e pubblico, troverà impiego nel quinquennio 1966-70.

Come sarà indicato più in dettaglio nel paragrafo seguente, il risparmio pubblico disponibile, di 5.130 miliardi, sta a fronte dei pagamenti per investimenti diretti della pubblica Amministrazione, previsti in 5.470 miliardi, e dei trasferimenti in conto capitale (1), previsti in 5.910 miliardi: in totale 11.380 miliardi.

La differenza, di 6.250 miliardi, rappresenta il ricorso della pubblica Amministrazione al mercato dei capitali (2).

La formazione di risparmio privato, precedentemente indicata è sufficiente a finanziare il volume previsto di investimenti privati, a fornire risorse al mercato dei capitali nella misura necessaria a coprire le occorrenze della pubblica Amministrazione e, infine, a coprire la situazione di *surplus* della bilancia dei pagamenti.

(1) Comprensivi delle poste di natura strettamente finanziaria quali concessioni di crediti e partecipazioni azionarie.

(2) Le aziende autonome dello Stato, nel conto del capitale, sono incluse nel settore privato secondo lo schema di contabilità nazionale dell'ISTAT. Nel paragrafo seguente esse sono aggregate alla pubblica Amministrazione, al fine di dare un'indicazione più completa delle esigenze di finanziamento del del settore pubblico.

TABELLA 5. — *Conto della formazione del capitale nel quinquennio* 1966-70.

(Schema standardizzato di contabilità nazionale).

(*miliardi* di lire).

VOCI	Impieghi			VOCI	Risorse		
	Settore privato	Pubblica Amministrazione	Totale		Settore privato	Pubblica Amministrazione	Totale
Investimenti lordi fissi	35.860	5.470	41.330	Risparmio lordo	38.100	5.130	43.230
Variazioni scorte	1.500	—	1.500	Trasferimenti in conto capitale	+ 5.910	— 5.910	—
Eccedenza corrente con l'estero	400	—	400	Ricorso della P. A. al mercato (*a*)	— 6.250	+ 6.250	—
Totale impieghi	37.760	5.470	43.230	Totale risorse	37.760	5.470	43.230

(*a*) Accensione di debiti, riscossione di crediti, vendita di beni capitali e trasferimenti da privati.

15. — E' naturalmente impossibile formulare ipotesi e delineare direttive riguardanti la ripartizione del risparmio tra i vari canali del sistema monetario e finanziario.

E' compito della politica di piano assicurare le condizioni che consentano la formazione di risparmio reale nella misura necessaria al finanziamento degli investimenti. E' compito della politica monetaria di assicurare l'ordinata distribuzione e regolazione dei flussi monetari e finanziari. Le considerazioni che seguono sulla possibile ripartizione del risparmio, pubblico e privato, tra i vari canali devono essere dunque considerate puramente orientative, e intese soltanto a verificare che la struttura del risparmio ipotizzato nel programma non sia tale da determinare, all'interno del mercato finanziario, tensioni incompatibili con la stabilità del sistema.

Il ricorso pubblico al risparmio privato è stato calcolato, nell'insieme, di circa 7.900 miliardi. Un 10 per cento circa di tale cifra dovrebbe essere assicurata dalla alienazione di beni e dalla riscossione di crediti della pubblica Amministrazione; l'altro 90 per cento dall'indebitamento della pubblica Amministrazione.

Il canale più importante d'afflusso di capitale al settore pubblico continuerà ad essere il risparmio postale che potrà assicurare una percentuale dell'indebitamento complessivo aggirantesi tra il 20 e il 30 per cento, mentre le emissioni dei titoli di Stato o per conto del Tesoro dovrebbero mantenersi su livelli superiori al 10 per cento del ricorso al mercato monetario e finanziario da parte della pubblica Amministrazione. Il restante fabbisogno troverà copertura nelle operazioni del Tesoro con la Banca d'Italia e con le aziende di credito.

Il contributo delle emissioni azionarie e obbligazionarie al finanziamento degli investimenti privati dovrebbe aggirarsi attorno al 50 per cento del totale dello indebitamento.

L'altro importante canale di finanziamento, da parte del pubblico e degli intermediari finanziari, è rappresentato dai mutui degli Istituti speciali di credito fondiario, agrario e mobiliare. Si prevedono emissioni di cartelle ed obbligazioni pari al 30 per cento del ricorso al mercato, mentre i conti con le banche e la raccolta diretta attraverso depositi vincolati copriranno il restante fabbisogno.

TABELLA 6. — *Investimenti e finanziamenti degli investimenti nel quinquennio* 1966-70.

(miliardi di lire).

	Investimenti totali	Trasferimenti del settore pubblico al settore privato	Investimenti al netto dei trasferimenti	Fonti interne di finanziamento	Mercato monetsrio e finanziario
Settore pubblico (*a*)	(*b*) 6.670	— 5.910	12.580	(*c*) 4.680	7.900
Settore privato	36.560	5.910	30.650	19.000	11.650
Totale	43.230	—	43.230	23.680	19.550

(*a*) Pubblica Amministrazione e Aziende autonome.

(*b*) Investimenti della pubblica Amministrazione, 5.470 miliardi, più investimenti delle Aziende autonome 1.200 miliardi.

(*c*) Risparmio della pubblica Amministrazione 5.130 miliardi, meno il *deficit* di parte corrente delle Aziende autonome, 450 miliardi.

16. — Per verificare la possibilità da parte della finanza pubblica di far fronte, nel prossimo quinquennio, alle spese correnti e alle spese in conto capitale previste tenendo conto degli impegni programmatici, si considera l'evoluzione del conto consolidato della pubblica Amministrazione, e cioè delle tre gestioni facenti capo allo Stato, agli Enti locali e agli Enti di previdenza, nonchè quella dei bilanci delle Aziende autonome, per giungere infine ad una valutazione della formazione di risparmio pubblico e del ricorso del settore pubblico (pubblica Amministrazione e Aziende autonome) al risparmio privato.

Si intende che le cifre riportate in questo paragrafo riflettono fenomeni di carattere finanziario e tengono conto, pertanto, degli oneri che dovranno essere sostenuti per effetto della legge sul conglobamento (1).

Il quadro della finanza pubblica è stato tracciato tenendo conto della fondamentale esigenza di inserire armonicamente le cifre relative alle entrate ed alle spese della pubblica Amministrazione nel più ampio contesto delle risorse economiche nazionali.

Per garantire questa compatibilità sono state assunte ipotesi relative alla pressione tributaria, fiscale e parafiscale (elasticità 1,1 rispetto al saggio di incremento medio annuo del reddito) e al ricorso globale della pubblica Amministrazione al mercato finanziario conformi al vincolo della stabilità monetaria assunto dal programma.

Sulla base di tali ipotesi sono state formulate le previsioni di spesa e i programmi di investimento della pubblica Amministrazione, coerentemente con le scelte programmatiche illustrate nei paragrafi precedenti.

Naturalmente il volume della spesa è legato alla realizzazione del saggio di sviluppo del reddito nella misura prevista dal Piano.

17. — Il volume degli investimenti pubblici e dei trasferimenti in conto capitale dalla P. A. (inteso come somma dei principali centri di spesa: Stato, Enti locali e Istituti di previdenza) al settore privato ammonterà, nel complesso del quinquennio 1966-70, a 11.380 miliardi.

Il finanziamento di questi impegni dovrà essere assicurato dal risparmio pubblico e dal ricorso al risparmio privato, soprattutto tramite il mercato dei capitali.

Il risparmio pubblico, come è indicato nella tabella 6, ammonterà nel 1966-70 a circa 5.130 miliardi di lire.

Pertanto, il ricorso pubblico al mercato dei capitali si aggirerà intorno a 6.250 miliardi di lire. Aggiungendo il fabbisogno di finanziamento per gli investimenti delle Aziende autonome, valutato in 1.200 miliardi di lire, e il *deficit* di gestione di tali Aziende, pari a 450 miliardi, il ricorso del settore pubblico al mercato sale a 7.900 miliardi.

(1) Legge n. 1315 del 1963 e legge n. 1268 del 1964.

TABELLA 7. — *Conto consolidato delle spese e delle entrate della pubblica Amministrazione (Stato, Enti locali, Enti di previdenza) per il quinquennio* 1966-1970.

(a lire 1963)

	Miliardi di lire		Miliardi di lire
Spese correnti		*Entrate correnti*	
Competenze in moneta a dipendenti e pensionati (1)	18.700	Entrate tributarie	58,150
Acquisto di beni e servizi (1)	12.270	Entrate extra-tributarie	3.200
Trasferimenti di parte corrente	25.250		
Totale spese correnti	56.220		
Avanzo delle entrate sulle spese (risparmio pubblico)	5.130		
Totale a pareggio	61.350	Totale entrate correnti	61.350
Spese in conto capitale		*Copertura finanziaria*	
Investimenti pubblici diretti (2)	5.470	Risparmio pubblico	5.130
Altre spese ai fini produttivi	5.910	Ricorso al mercato dei capitali	6.250
Totale	11.380	Totale	11.380

(1) le due categorie di spese relative alla remunerazione del personale e all'acquisto di beni e servizi, che figurano nel conto consolidato della pubblica Amministrazione, differiscono da quelle che - con identica terminologia - sono accolte nella contabilità nazionale (si vedano le tabelle precedenti); si fornisce pertanto qui di seguito il necessario quadro di concordanza per il complesso del quinquennio 1966-70:

(a)

acquisto di beni e servizi secondo la contabilità nazionale		11.420
affitti reali	+	230
salari in natura	+	620
acquisto di beni e servizi (conto consolidato della pubblica Amministrazione)		12.270

(b)

valore aggiunto (escluso il conglobamento)		18.000
affitti reali	—	230
ammortamenti	—	480
salari in natura	—	620
ritenute per pensioni	+	430
Competenze in moneta a dipendenti e pensionati (conto consolidato della P. A. a prezzi 1963)		17.100
Conglobamento	+	1.600
Competenze in moneta a dipendenti e pensionati (conto consolidato della P. A. a lire 1963)		18.700
acquisto di beni e servizi secondo la contabilità nazionale		11.420
valore aggiunto	+	18.000
Conglobamento	+	1.600
Consumi pubblici		31.020

(2) Gli investimenti si riferiscono a pagamenti, calcolati sulla base del valore delle opere da eseguire, e sono desunti dai programmi relativi agli impieghi sociali del reddito.

CAPITOLO III

MODI E MEZZI DELL'AZIONE PROGRAMMATICA

18. — Il processo di programmazione si compie in un'economia mista, nella quale coesistono centri di decisione privati e pubblici, ciascuno dei quali è dotato di una propria sfera di autonomia. Il programma non investe ovviamente la sfera di autonomia dei vari centri, se non nella misura in cui coordinamenti e vincoli si rivelano necessari per la realizzazione delle sue finalità.

Ogni intervento dell'azione pubblica deve essere giustificato in funzione degli obiettivi generali del programma. La chiara e precisa definizione di tali obiettivi pone ogni centro di decisione in condizioni di certezza per quanto riguarda il proprio ambito di responsabilità e di autonomia rispetto al programma.

L'ambito ed il grado di responsabilità dei centri di decisione si differenziano in relazione alle seguenti categorie fondamentali:

Amministrazioni pubbliche;

imprese ed Enti pubblici, dotati di autonomia organizzativa e finanziaria;

imprese private.

Le Amministrazioni pubbliche sono soggetti attivi del programma. Il loro ambito di responsabilità è chiaramente definito dalle loro funzioni istituzionali. Per esse si pone il problema di coordinare le loro attività in vista dell'attuazione del programma.

Le imprese e gli enti pubblici dotati di autonomia organizzativa e finanziaria hanno la responsabilità, anche per le imprese da essi controllate, di conformare le loro decisioni agli obiettivi del programma. Ciò comporta l'esame preventivo dei programmi specifici e l'esame dei risultati da parte degli organi della programmazione.

Nei confronti delle imprese private, l'azione programmatica si esplicherà attraverso il coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente agli organi pubblici e la formulazione di politiche atte ad influenzare le valutazioni di convenienza degli operatori. Inoltre — nell'ambito del generale sistema di consultazioni — la legge sulle procedure per la elaborazione e approvazione del programma attribuirà agli organi di programmazione il potere di richiedere alle associazioni industriali di categoria informazioni sui programmi di sviluppo dei vari settori, e in particolare, alle imprese di maggiori dimensioni, i loro programmi pluriennali di investimento. La conoscenza preventiva degli orientamenti delle grandi imprese consentirà di poter discutere con i loro responsabili le implicazioni di tali programmi, sia per quanto riguarda la loro compatibilità con gli obiettivi generali del programma, sia per quanto riguarda il reciproco adattamento con gli investimenti pubblici.

19. — In questo capitolo sono sinteticamente indicate le misure necessarie per adeguare i più importanti istituti e ordinamenti della vita economica italiana alle esigenze della programmazione.

Più specifiche indicazioni su queste misure, e su altre di minore importanza, necessarie per assicurare mezzi e strumenti adeguati al conseguimento degli obiettivi del piano, sono esposte nei singoli capitoli dedicati ai diversi campi d'intervento del programma.

Organi della programmazione.

20. — L'attuazione del programma richiede, in primo luogo, la costituzione degli organi di programmazione e la definizione legislativa delle procedure che dovranno regolarne il funzionamento. A tale scopo è stato sottoposto al Parlamento il disegno di legge concernente le « Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e l'istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione economica » e verrà presentato con sollecitudine il disegno di legge relativo alle procedure della programmazione.

Il primo provvedimento precisa le competenze del Ministero del bilancio (che assumerà la denominazione di Ministero del bilancio e della programmazione economica) relative al coordinamento della politica economica, ferma restando la competenza istituzionale del Presidente del Consiglio, alla elaborazione e attuazione del programma economico nazionale, e in relazione a ciò, all'impostazione del bilancio dello Stato.

Il Ministero sarà posto in grado di assolvere le proprie funzioni attraverso il riordinamento delle sue strutture e, in particolare, attraverso la costituzione di organi di programmazione economica atti a svolgere sia compiti di ricerca, studio e redazione sia le funzioni di coordinamento necessarie all'attuazione del programma.

Il compito di definire i criteri che devono presiedere alla elaborazione del programma economico nazionale e di sovraintendere all'attuazione del programma stesso verrà attribuito ad un Comitato di Ministri per la programmazione economica. In questo quadro dovranno essere rivedute e semplificate le competenze dei Comitati interministeriali con compiti in materia finanziaria ed economica. Spetta al Parlamento determinare l'indirizzo politico e gli orientamenti generali del programma, e approvare in via definitiva il programma economico nazionale.

E' inoltre all'esame del Governo, per essere presentato al Parlamento, un disegno di legge relativo alla disciplina delle procedure di attuazione del programma economico nazionale. Tale disciplina si articolerà nei seguenti termini:

l'approvazione parlamentare degli obiettivi del programma;

il contributo delle forze economiche e sociali;

la richiesta di informazioni agli operatori economici pubblici e privati ai fini della programmazione;

la consultazione del CNEL;

la partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione del programma;

l'aggiornamento e l'eventuale revisione del programma;

la disciplina degli interventi pubblici secondo le direttive e per la durata del programma mediante apposite leggi di programma;

il coordinamento, affidato al Comitato dei Ministri per la programmazione economica dell'attuazione del programma.

Riforma della pubblica Amministrazione.

21. — Per assicurare all'apparato amministrativo la capacità di intervenire nel processo economico con maggiore rapidità, agilità ed efficacia, occorre anzitutto dare all'ufficio per la riforma della pubblica Amministrazione un'organizzazione adeguata.

Altrettanto necessaria ed urgente appare la costituzione del Consiglio superiore della pubblica Amministrazione, chiamato a svolgere attività di consulenza al Governo sulle questioni comuni a tutti i rami dell'Amministrazione dello Stato in materia di ordinamento del personale civile, e di funzionamento e perfezionamento tecnico dei servizi.

L'attuazione graduale della riforma della pubblica Amministrazione dovrà riguardare:

a) la struttura degli organi amministrativi;

b) la razionalizzazione dei servizi e la semplificazione delle procedure amministrative;

c) il massimo rendimento dell'apparato burocratico;

d) l'aggiornamento, la semplificazione e la chiarificazione della legislazione amministrativa.

22. — In ordine alla struttura degli organi amministrativi occorre:

fissare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e le attribuzioni dei Ministeri;

predisporre la riorganizzazione dei singoli servizi dei Ministeri con la realizzazione di un maggior decentramento sia gerarchico sia autarchico. Il decentramento autarchico, in attuazione del primo comma dello articolo 118 della Costituzione, senza incidere sulle attribuzioni proprie dell'Ente regione, dovrà conferire alle Provincie, ai Comuni e agli Enti locali più ampie funzioni amministrative nelle materie di interesse esclusivamente locale;

riesaminare le attribuzioni degli Enti pubblici per sopprimere quelli inutili, per fondere, ove sia ritenuto necessario o utile, quelli similari, nonchè per assicurare la piena efficacia ai poteri di direzione e di controllo del Governo e del Parlamento, e al sindacato della Corte dei conti;

estendere l'autonomia di gestione, ogni qualvolta sia possibile, ai servizi amministrativi dello Stato.

Ai fini sopraindicati si dovrà presentare al Consiglio dei Ministri quanto più sollecitamente possibile il testo del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e sulle attribuzioni degli organi di Governo della Repubblica.

23. — In ordine alla razionalizzazione dei servizi e alla semplificazione delle procedure si dovrà:

predisporre la nuova legislazione sulla contabilità generale dello Stato, ed in particolare quelle parti che incidono sulla speditezza dell'azione amministrativa;

riesaminare le norme regolatrici dell'attività di controllo della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato, allo scopo di contemperare l'esigenza di un più efficiente controllo con la necessità di un più sollecito svolgimento dell'attività amministrativa;

rafforzare il servizio ispettivo, sia di gestione sia tecnico;

semplificare la normativa dei rapporti contrattuali tra Stato e privato;

completare l'azione di semplificazione delle procedure amministrative.

24. — In ordine al maggior rendimento dell'apparato burocratico occorre:

migliorare i criteri di selezione del personale sia per il reclutamento sia per l'avanzamento in carriera;

promuovere una più ampia attività per una migliore qualificazione del personale statale;

stabilire la regolamentazione delle attribuzioni del personale delle varie qualifiche;

riordinare i ruoli e fissare un nuovo ordinamento più razionale delle carriere nel quale trovino anche posto e soluzione la funzione di massima responsabilità del dirigente e quelle dei collaboratori di tutti i livelli gerarchici;

eliminare le situazioni di ingiustificata sperequazione tra le categorie dei dipendenti statali.

25. — In ordine all'aggiornamento e chiarezza della legislazione amministrativa si dovrà provvedere sollecitamente alla costituzione di gruppi di lavoro per l'aggiornamento e la raccolta in testi unici delle norme relative a materie di competenza dei vari Ministeri.

26. — Per l'avvio delle riforme sopra indicate il Governo ha presentato al Parlamento disegni di legge contenenti: delega al Governo per il riordino dell'Amministrazione dello Stato, il decentramento e la semplificazione delle procedure; delega al Governo per la modificazione e l'integrazione dello statuto degli impiegati civili dello Stato; delega al Governo per la semplificazione dei controlli.

Ordinamento regionale e territoriale.

27. — L'articolazione territoriale del programma sarà assicurata dall'ordinamento regionale, dalla legge che disciplina le procedure e l'*iter* del programma economico nazionale, dalla nuova legge urbanistica, dalla legge 26 giugno 1965, n. 717 per gli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno e dalla legge 22 luglio 1966, n. 614. per gli interventi straordinari in favore dei territori depressi del Centro-Nord.

L'attuazione dell'ordinamento regionale consentirà un'ampia partecipazione democratica alla formazione del programma. Potranno per tale via trovare espressione, nell'ambito delle grandi scelte compiute a livello nazionale, conformemente alle competenze stabilite dalla Costituzione, le esigenze e le aspirazioni locali, sia per quanto riguarda il soddisfacimento dei bisogni civili, sia per quanto attiene alla distribuzione territoriale degli insediamenti residenziali, delle infrastrutture e delle attività produttive.

Le Regioni costituiscono altresì un mezzo per il decentramento della pubblica Amministrazione. A questo fine si dovrà rigorosamente seguire il criterio di escludere maggiori oneri per la loro gestione (salve le spese di impianto e generali), assicurando fonti finanziarie soltanto nei limiti del trasferimento di funzioni e di personale dell'Amministrazione centrale e dalle Amministrazioni locali.

28. — La disciplina concernente il contributo delle Regioni alla elaborazione ed attuazione del programma economico nazionale sarà contenuta nella legge sulle procedure della programmazione. In tale sede verrà attribuito alle Regioni a Statuto speciale ed a quelle a Statuto ordinario il compito di elaborare proposte organiche per la formulazione del programma economico nazionale e di indicare i «fini regionali» che esso dovrebbe perseguire.

In sede di attuazione del programma economico nazionale, le Regioni provvederanno a redigere programmi di intervento, nel quadro delle competenze costituzionali loro assegnate.

Per il contributo degli Enti locali minori, la Regione provvederà a consultare le Province, i Comuni e i Consorzi, secondo procedure dettate con legge regionale.

In attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale, si è ritenuto indispensabile assicurare un concreto contributo degli Enti locali e degli organi periferici dello Stato alla elaborazione del programma economico nazionale. A tal fine, in ogni Regione a Statuto ordinario è stato istituito un Comitato regionale per la programmazione economica, incaricato di predisporre uno schema di sviluppo della Regione medesima e di assicurare una efficace collaborazione tra Enti pubblici territoriali, amministrazioni periferiche dello Stato e organizzazioni economiche e sindacali sulle questioni riguardanti lo sviluppo economico e le scelte di intervento dei pubblici poteri a livello regionale. Le Regioni a Statuto speciale sono state inserite, già nella presente fase, nel sistema di consultazioni in ordine alla formazione del programma economico nazionale.

29. — La programmazione economica deve trovare nella nuova legislazione in materia urbanistica un efficace strumento di intervento, al fine di assicurare un organico sviluppo del territorio e relativi insediamenti.

La nuova disciplina urbanistica sarà ispirata alle seguenti finalità fondamentali:

a) indicare procedure e norme dell'assetto territoriale ai diversi livelli (nazionale, regionale, comprensoriale e comunale), secondo i criteri dello sviluppo civile ed economico della programmazione;

b) assicurare, mediante l'intervento pubblico, la disponibilità e la destinazione delle aree, attuando un sistema nel quale i proprietari delle aree edificabili vengano a trovarsi in posizione di assoluta indifferenza rispetto alle decisioni dei piani nella destinazione delle aree;

c) facilitare l'accesso dei contadini alla proprietà della casa;

d) assicurare che le opere di urbanizzazione primaria siano completate contemporaneamente alla costruzione degli edifici;

e) porre a disposizione dei privati e degli enti edilizi aree già attrezzate a prezzi non speculativi;

f) assicurare una elaborazione ed approvazione rapida, coordinata ed imparziale dei piani urbanistici a tutti i livelli;

g) definire un regime di transizione che agevoli la più sollecita attuazione pratica della nuova disciplina, con particolare riguardo alle aree di maggiore interesse.

30. — In relazione all'esigenza di continuare per un altro quindicennio l'intervento di carattere straordinario nel Mezzogiorno, si è reso necessario il rinnovo della Cassa per il Mezzogiorno con la legge 26 giugno 1965, n. 717, che consente:

l'inquadramento di tale intervento nell'ambito della programmazione nazionale;

la più precisa qualificazione e specificazione di tale intervento rispetto ai territori e settori nei quali si esplica.

La nuova legge realizza un più efficace coordinamento dell'intervento straordinario con quelli delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti locali.

Al programma economico nazionale spetta di stabilire le finalità, le direttive e i criteri dell'intervento sia ordinario sia straordinario nel Mezzogiorno.

Un apposito Comitato, operante nell'ambito del Comitato internazionale per la programmazione economica e presieduto dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, formula piani quinquennali per il coordinamento degli interventi pubblici in attuazione del programma economico nazionale. I piani quinquennali di coordinamento vengono approvati dal C. I. P. E.: le direttive dei piani sono vincolanti per le Amministrazioni statali e gli Enti sottoposti alla loro vigilanza e per la Cassa per il Mezzogiorno.

Ordinamento della sicurezza sociale.

31. — L'attuazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale, le cui linee essenziali sono esposte nel capitolo VII, implicherà profonde riforme nell'attuale ordinamento sanitario, previdenziale e assistenziale. Queste riforme, ormai lungamente maturate attraverso il complesso lavoro di ricerca e di approfondimento svolto in sede pubblica, comporteranno specificamente:

la graduale fusione degli attuali istituti mutualistici e degli Enti pubblici operanti nel settore dell'assistenza sanitaria, secondo i criteri del capitolo VII;

il riordinamento dei vari regimi operanti nel settore previdenziale, e l'unificazione dei vari istituti in un unico ente nazionale;

il riordinamento e la semplificazione del settore dell'assistenza generica.

La complessità di questo lavoro di riorganizzazione impegnerà l'azione pubblica per un tempo certamente superiore al quinquennio, durante il quale, però, la riforma dovrà essere impostata nelle sue linee essenziali. Il Governo ha già presentato al Parlamento un disegno di legge contenente le norme per la riforma del sistema ospedaliero.

Ordinamento della finanza pubblica.

32. — La recente riforma introdotta nel bilancio statale dalla legge 1° marzo 1964, n. 62 ha per molti aspetti adeguato la contabilità dello Stato alle esigenze della programmazione. Rimangono tuttavia aperti diversi problemi, come la troppo ampia divergenza tra bilancio di competenza e bilancio di cassa; l'inclusione nel bilancio di tutti gli impegni che di fatto verranno a gravare sullo Stato; l'eccessiva rigidità della spesa degli esercizi futuri derivante dai piani pluriennali approvati nel passato; la dispersione tra le voci del bilancio dei contributi, oneri e incentivi a favore dell'attività economica.

33. — In relazione a questi problemi si dovranno attuare importanti modifiche:

a) nelle procedure e nei tempi della spesa pubblica;

b) nella disciplina delle sovvenzioni agli Enti pubblici e per la sistemazione delle gestioni fuori bilancio;

c) nella sistemazione degli oneri pregressi, rappresentati da piani di spesa pluriennali approvati nel passato;

d) nel riordinamento del complesso e macchinoso sistema con cui lo Stato contribuisce attualmente a sostenere finanziariamente l'attività economica. In proposito si prospetta l'opportunità:

di rivedere e fondere in una legge organica tutte le disposizioni legislative in materia di incentivi alla attività economica;

di raggruppare in un Fondo per lo sviluppo economico e sociale, le somme a tale titolo erogate, affi-

dandone la ripartizione annuale al Comitato interministeriale per la programmazione economica.

Le linee relative alle misure accennate sono esposte nel capitolo XXIII.

34. — Nello stesso capitolo sono prospettate altre innovazioni riguardanti il sistema di ripianamento dei *deficit* delle Aziende autonome e degli Enti locali, che hanno lo scopo di porre chiaramente in evidenza il costo sopportato dalla collettività nello svolgimento di determinati servizi e di evitare confusioni e sprechi nella gestione finanziaria degli Enti autonomi.

Ordinamento fiscale.

35. — Anche in questo settore — attraverso gli studi condotti in sede competente — sono da lungo tempo maturate le condizioni e gli orientamenti di una riforma del sistema tributario, ispirata alle esigenze di una maggiore equità ed efficienza, e di una maggiore funzionalità, rispetto alle finalità della politica economica. Nel capitolo XXIII sono esposti i criteri generali di questa riforma e le misure che nel loro contesto il Governo intende attuare nel prossimo quinquennio.

In particolare si prospettano le seguenti iniziative:

a) riordinamento dell'Amministrazione tributaria;

b) riforma delle imposte dirette, in modo da semplificare il sistema di imposizione, che dovrà essere più tollerabile per il contribuente e più rigoroso per quanto riguarda l'accertamento;

c) riforma delle imposte indirette, anche per armonizzarsi alle direttive della Comunità Economica Europea, man mano che verranno approvate;

d) riorganizzazione della finanza locale;

e) ampliamento della base imponibile, attraverso una riduzione delle esenzioni e una repressione, meglio attrezzata, dell'evasione fiscale.

Ordinamento creditizio.

36. — L'azione per lo sviluppo economico deve essere accompagnata, sul piano creditizio, da misure di coordinamento rivolte a rendere più efficace il sostegno finanziario delle iniziative produttive. Sono necessarie in particolare:

a) l'attuazione di uno stretto collegamento tra il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica ed il Comitato Interministeriale del Credito e del Risparmio per assicurare la definizione di una politica di ripartizione globale dei flussi monetari tra le varie destinazioni conforme alle linee di sviluppo fissate dal programma economico. Particolare rilievo a questi effetti assume la disciplina delle emissioni di valori mobiliari. Detto coordinamento è garantito dal disegno di legge sul Ministero del Bilancio e della Programmazione;

b) una migliore organizzazione del credito industriale a medio termine, mediante un più stretto coordinamento degli istituti operanti nel settore ed un rafforzamento ed una più organica strutturazione del sistema del Mediocredito Centrale. Le linee di tale riordinamento sono esposte nel capitolo XIX;

c) un più efficiente coordinamento del credito agrario ed un suo adeguamento alle esigenze di riconversione e di sviluppo della nostra agricoltura.

Ordinamento delle pubbliche imprese.

37. — Il sistema delle partecipazioni statali e le imprese pubbliche sono strumento della politica diretta ad avvicinare e a raggiungere finalità e obiettivi stabiliti dal programma. Gli enti e le imprese pubbliche sono chiamati a svolgere nell'ambito del settore pubblico una attiva funzione imprenditoriale. Essi opereranno secondo criteri di rigorosa economicità.

Saranno comunque valutate dagli organi della programmazione le finalità di ordine sociale che si riterrà utile realizzare.

I centri imprenditoriali pubblici (pur nel rispetto della loro autonomia di gestione) sono rigorosamente impegnati all'attuazione del programma economico nazionale.

A tal fine il disegno di legge disciplina le attribuzioni del Ministero del Bilancio e della Programmazione delega il Governo a dettare norme per l'unificazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica dei poteri di indirizzo che la legislazione vigente attribuisce al Comitato Permanente per le Partecipazioni Statali e al Comitato Interministeriale per l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica. Il CIPE ha il potere di approvare i programmi annuali e pluriennali di investimento, proposti dal Ministro competente, e le relative coperture finanziarie degli Enti autonomi di gestione, in conformità con le indicazioni del programma economico nazionale.

Per avviare a soluzione i complessi problemi di un efficace inserimento del finanziamento dei centri imprenditoriali pubblici nel sistema della finanza pubblica, il CIPE esprime il suo parere sui disegni di legge proposti dai Ministri competenti, che stabiliscono aumenti dei fondi di dotazione degli Enti gestori di imprese pubbliche, ed in base agli orientamenti del programma indica al Comitato Interministeriale del Credito e del Risparmio le priorità delle diverse iniziative per le quali viene richiesta l'autorizzazione di emissioni obbligazionarie.

Al livello di amministrazione attiva, i compiti di direttiva e di controllo sono esercitati dal Ministero per le Partecipazioni Statali ai sensi della legge n. 1589 del 1956, di cui occorre l'adeguamento, per conferire al Ministero i poteri necessari alla attuazione della politica delle partecipazioni ai fini della programmazione. Al fine di rafforzare i suoi poteri di controllo e di vigilanza, è sottoposta all'autorizzazione del Ministero per le Partecipazioni Statali l'assunzione o vendita di partecipazioni statali effettuate da parte degli Enti di gestione direttamente o tramite società controllate.

Problemi della giustizia e riforma dei codici.

38. — Riaffermata la sostanziale importanza che in uno Stato di diritto, e per lo stesso sviluppo economico, presentano la certezza del diritto ed una efficiente tutela giurisdizionale, si sottolinea l'esigenza:

a) di dare completa attuazione alle norme programmatiche della Costituzione;

c) di colmare le lacune derivanti da pronuncie di illegittimità costituzionale;

c) di provvedere alla tempestiva emanazione dei regolamenti;

d) di rivedere le giurisdizioni amministrative, provvedendo in ogni caso all'istituzione dei tribunali regionali, alla possibile unificazione delle procedure e alla disciplina generale dell'azione amministrativa;

e) di portare a rapido compimento la riforma del codice di procedura penale e di garantire a tutti i cittadini e in ogni sede il diritto alla difesa;

f) di proseguire nell'opera di revisione dei codici;

g) di assicurare l'efficace svolgimento delle libere professioni, con l'eventuale aggiornamento degli ordinamenti.

La riforma della legislazione, attualmente in corso o allo studio in sede competente, assicurerà l'adeguamento del nostro sistema legislativo sostanziale e processuale al disposto costituzionale ed alla realtà dei rapporti economico-sociali del Paese.

In tal modo si contribuirà a realizzare, attraverso la revisione della disciplina giuridica degli istituti che regolano lo sviluppo dell'attività economica pubblica e privata, quella trasformazione degli ordinamenti economici e sociali che discende dal precetto dell'articolo 41 della Costituzione.

Inoltre, anche anticipando sulla generale riforma del codice civile, meritano revisione alcuni istituti del diritto familiare, la cui riforma è ormai auspicata quasi senza contrasti.

La riforma del codice penale adeguerà ulteriormente il nostro sistema ai princìpi democratici costituzionali.

Le riforme dell'ordinamento giudiziario e dei codici di rito (delle quali più urgente quella processuale penale, anche ai fini di un più equilibrato esercizio dei diritti dell'accusa e della difesa) garantiranno che i tempi e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia siano più conformi alla dinamica delle relazioni economiche e sociali, anche attraverso un ampliamento del personale e delle attrezzature, con ampia diffusione di servizi meccanizzati.

L'ordinamento penitenziario sarà modificato, sia nel settore minorile sia in quello relativo agli adulti, in modo da accentuare il carattere rieducativo delle pene e da assicurare una più efficace azione di prevenzione e di trattamento delle forme di disadattamento sociale. Dovranno altresì adottarsi misure intese ad un serio reinserimento sociale dei liberati dal carcere.

Le previsioni del presente programma in ordine alla edilizia giudiziaria e penitenziaria completano il quadro delle misure di ammodernamento e sviluppo dell'amministrazione della giustizia.

Ordinamento delle società per azioni.

39. — L'incidenza che le decisioni delle grandi imprese private hanno sulla destinazione delle risorse e la responsabilità verso il programma nazionale che per tale fatto esse assumono devono trovare un adeguato riflesso nella disciplina giuridica delle società per azioni.

Ai fini della programmazione, gli elementi essenziali della riforma dell'ordinamento societario sono:

a) la pubblicità delle partecipazioni sociali in possesso delle società;

b) l'introduzione di prescrizioni analitiche sul conto profitti e perdite e sulle relazioni del consiglio di amministrazione e del collegio dei sindaci;

c) l'obbligo, per le società sottoposte all'organo di vigilanza indicato più oltre, di redigere un bilancio consolidato di gruppo secondo uno schema tipo;

d) l'ampliamento dei poteri e il rafforzamento della indipendenza del collegio sindacale in particolare, attraverso la nomina di uno dei membri da parte dell'autorità giudiziaria;

e) l'istituzione di un Organo di vigilanza sulle società per azioni quotate in borsa o controllanti società per azioni quotate in borsa, nonchè sulle società per azioni finanziarie, che operi sia nell'interesse pubblico, sia nell'interesse delle minoranze azionarie. Tale organo avrà sede presso la Banca d'Italia.

Cooperazione.

40. — Idonee misure dovranno essere adottate al fine di consentire una sempre maggiore partecipazione del movimento cooperativo allo sviluppo economico del Paese, in relazione alla funzione sociale riconosciuta alla cooperazione dalla norma costituzionale.

Assumono rilevanza a tale scopo:

la revisione della legislazione in tema di cooperazione per adeguare gli strumenti giuridici alle esigenze di una moderna funzione del movimento cooperativo, coordinando la competenza di vari Ministeri, aggiornando gli istituti e gli strumenti della vigilanza statale sulle cooperative e precisando i requisiti e i principi mutualistici che ad ogni effetto condizionano la esistenza di una società cooperativa;

il necessario incremento dei fondi per il finanziamento e il credito alle società cooperative onde rapportarli al crescente incremento delle attività cooperativistiche;

nell'ambito del precedente punto, dovrà essere tenuta particolarmente presente l'esigenza della formazione di personale tecnicamente preparato alla gestione degli organismi cooperativi e idoneo anche allo svolgimento di funzioni di assistenza delle quali è particolarmente avvertita l'esigenza in determinate zone del Paese.

Statuto dei diritti dei lavoratori.

41. — Nel campo del lavoro, la definizione di uno statuto dei diritti dei lavoratori — di cui la legge sulla giusta causa già approvata dal Parlamento è la prima realizzazione — introdurrà nell'ordinamento giuridico norme atte a garantire dignità, sicurezza e libertà nei luoghi di lavoro, in conformità alle norme della Costituzione.

In particolare, tale statuto dovrà disciplinare giuridicamente i licenziamenti individuali e collettivi e le Commissioni interne, e garantire il libero esercizio dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda i lavoratori italiani all'estero, sarà perseguita ogni opportuna tutela dei loro diritti relativi al rapporto di lavoro e al trattamento previdenziale e sociale, attraverso l'azione comunitaria nello ambito della C. E. E. e con accordi e convenzioni bilaterali con i Paesi interessati.

CAPITOLO IV

CONDIZIONI ESSENZIALI PER L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE

42. — Sulla base delle finalità generali poste alla programmazione, e definite nel primo capitolo di questo documento, il programma individua una serie di concreti adempimenti e di norme di condotta, richiamati in senso generale nel capitolo III del programma, e specificati volta per volta nei capitoli successivi, che costituiscono impegni precisi e inderogabili di Governo.

Inoltre, esso presenta un quadro dello sviluppo economico del Paese nei prossimi anni fino al 1970 nel quale si definiscono, in termini quantitativi, le dimensioni che si prevede debbano assumere le più importanti grandezze economiche, per assicurare il perseguimento della finalità del piano. Tale quadro è tracciato sulla base delle conoscenze attuali e delle ipotesi che si possono oggi ragionevolmente formulare; le quali ammettono, naturalmente, un margine di incertezza. Esso non può pertanto costituire una armatura rigida per l'azione pubblica e per quella dei grandi gruppi sociali nei quali si articola la comunità nazionale; deve invece rappresentare, per l'una e per l'altra, un quadro di riferimento, adattabile alla realtà economica in movimento, ma sempre coerente in sè e compatibile con gli obiettivi fondamentali del piano.

Questa costante adattabilità e coerenza del quadro di riferimento è garantita dalla procedura di eventuali aggiornamenti e revisioni del piano.

43. — Nel capitolo II è tracciato nelle sue linee essenziali il quadro dello sviluppo economico italiano nei prossimi cinque anni. La scelta di quelli che il programma considera come obiettivi del quiquennio 1966-70 è stata desunta dalle finalità del programma. In breve, dal lato della formazione delle risorse, gli obiettivi fondamentali sono: un aumento del reddito nazionale del 5% in media all'anno; un aumento dei posti di lavoro nelle attività extra-agricole dell'ordine di 1,4 milioni di unità, di cui circa il 40-45% localizzati nel Mezzogiorno; un aumento del prodotto agricolo a un saggio medio annuo del 2,8-2,9%; l'elevazione del reddito medio agricolo per addetto, in modo da ridurre il divario con il reddito medio degli addetti agli altri settori; uno sviluppo del Mezzogiorno più rapido di quello delle regioni centro-settentrionali, in modo da ridurre progressivamente il divario fra i redditi *pro capite* delle due circoscrizioni.

Dal lato dell'impiego delle risorse, gli obiettivi fondamentali sono: un volume di investimenti direttamente produttivi (13,4% delle risorse) sufficiente ad assicurare lo sviluppo del sistema economico al saggio desiderato ed un volume di impieghi sociali (26,4 % delle risorse) atto a provvedere la società di infrastrutture e di servizi pubblici in misura più adeguata al livello di un grande paese civile e a garantire la stessa espansione ulteriore della nostra economia.

In proposito, giova porre in rilievo gli obiettivi del programma nei settori fondamentali della vita sociale. Alla fine del quinquennio, se il programma avrà avuto piena attuazione, la disponibilità di abitazioni a buon mercato risulterà fortemente accresciuta rispetto alla disponibilità attuale; le deficienze più gravi dell'organizzazione scolastica saranno eliminate; l'organizzazione della ricerca scientifica potrà cominciare a reggere il confronto con quella dei paesi più progrediti; il sistema delle pensioni assicurerà un minimo ragionevole di reddito a tutti i lavoratori, dopo il loro collocamento a riposo; il Servizio sanitario nazionale consentirà a tutti i cittadini di soddisfare le esigenze indispensabili per preservare e curare la propria salute; la rete generale dei trasporti nazionali ed urbani sarà estesa e migliorata in modo tale da eliminare le strozzature che oggi determinano gravi disagi nella vita della popolazione e limitano lo stesso sviluppo dell'attività produttiva.

Ciascuno di questi obiettivi può, naturalmente, subire — nel concreto processo dello sviluppo economico — mutamenti riconducibili a fattori di cui è oggi impossibile, o molto difficile, valutare l'incidenza. L'azione pubblica dovrà in ogni caso assicurare che tali mutamenti non compromettano gli impegni fondamentali assunti dal programma.

44. — Gli obiettivi definiti dal programma sono legati a certe condizioni e a certi vincoli di carattere generale.

Prima condizione è che il processo di sviluppo si attui nella stabilità monetaria. Impegno fermo della politica di piano dovrà essere quello di evitare che gli obiettivi del programma siano deformati od elusi attraverso modificazioni del metro monetario.

Seconda condizione è che i conti del Paese con lo estero siano mantenuti in equilibrio. Ciò non significa che oscillazioni temporanee non debbano essere consentite, per lasciare il necessario margine di elasticità ai nostri rapporti economici internazionali, anche tenendo conto della possibilità di ottenere prestiti esteri; ma soltanto che la politica di sviluppo non può fondarsi su durature situazioni di sbilancio dei nostri rapporti con l'estero nè nel senso di un indebitamento cronico nè in quello di una posizione creditizia permanente.

Terza condizione è che le finalità e gli obiettivi del programma siano perseguiti in una situazione di mercato aperto. L'opzione in tal senso formulata dalla politica economica italiana già sin dal primo dopoguerra resta pienamente valida, ed è considerata dal programma come irreversibile.

Il progressivo inserimento della nostra economia in più vasti spazi economici deve considerarsi un fatto che non può essere rimesso in discussione. Ciò comporta il mantenimento della piena competitività del nostro sistema rispetto ai paesi concorrenti. In pratica, è necessario che il saggio di aumento della produttività, rapportato al saggio di aumento dei costi, fra i quali, in primo luogo, il costo del lavoro, non risulti inferiore, in Italia, a quello dei paesi con i quali la nostra economia si trova in condizioni di aperta concorrenza.

E' molto probabile che la pressione competitiva che l'economia italiana dovrà fronteggiare nei prossimi anni si accresca, in seguito all'accelerazione che l'ampliamento dei mercati internazionali imprimerà al progresso tecnologico e organizzativo.

Il nostro sistema potrà sostenere questa pressione solo attraverso un forte aumento della sua efficienza.

Gli obiettivi fissati e le azioni disposte dal programma sono precisamente intesi a conseguire questo risultato, di per se stesso indissociabile dalle finalità che il programma persegue. L'aumento dell'efficienza — aspetto essenziale dell'azione programmatica — deve essere naturalmente riferito al sistema economico nel suo complesso. E' importante sottolineare in proposito la intima connessione che esiste tra l'efficienza del sistema, gli obiettivi dell'azione programmatica, le politiche e gli strumenti che il programma predispone per attuarli.

In primo luogo, l'azione rivolta ad accrescere l'efficienza del sistema deve estendersi a tutto il fronte dell'economia nazionale. Non è pensabile che soltanto alcuni settori o regioni procedano sulla via del rinnovamento tecnologico e organizzativo, mentre restano

trascurati altri settori e altre zone del Paese; nè che tale avanzata possa compiersi in un ambiente socialmente carente, nel quale continuino a deteriorarsi le condizioni essenziali della vita civile. Le azioni dirette a rafforzare le attrezzature e i servizi sociali primari, ad industrializzare le Regioni più arretrate, ad ammodernare l'agricoltura e l'apparato distributivo, sono aspetti essenziali di una politica di efficienza e di espansione rivolta ad ampliare la base e a consolidare la « coerenza sociale » del nostro apparato produttivo.

Inoltre, la ricerca dell'efficienza non può prescindere certamente dal fattore umano. Le risorse destinate, nell'ambito degli impieghi sociali, allo sviluppo della cultura col rafforzamento delle strutture scolastiche; alla qualificazione delle forze di lavoro, attraverso i programmi di formazione professionale; al miglioramento delle condizioni fisiche dei lavoratori, mediante un moderno sistema di assistenza sanitaria, benchè non concorrano immediatamente, nel breve periodo, alla produzione, costituiscono una condizione della continuità del processo produttivo, in un mondo in cui tale processo è sempre più contraddistinto dal qualificante impulso dell'intelligenza. Altrettanto deve dirsi della mobilitazione di risorse ai fini della ricerca scientifica e tecnologica, « impiego sociale » la cui natura propulsiva e condizionante, ai fini della produzione e della competitività, non ha bisogno di essere sottolineata.

E' in terzo luogo evidente l'importanza che, ai fini di una rapida avanzata tecnologica e produttiva nella industria italiana, assume il riassetto di quelle grandi infrastrutture — strade, ferrovie, porti e aeroporti, linee di comunicazione, ecc. — il cui adeguato funzionamento fornisce all'industria le economie esterne necessarie al suo sviluppo, e senza le quali lo sviluppo stesso incontra — e di ciò è prova persuasiva la più recente esperienza — strozzature paralizzanti.

E, infine, l'aumento dell'efficienza tecnologica e produttiva richiede un aumento dell'efficienza amministrativa e organizzativa di tutto il complesso meccanismo della direzione economica del Paese. Le profonde riforme che in tale meccanismo si impongono, e che il programma delinea, sono altrettanto decisive — ai fini dell'efficienza generale del sistema — degli sforzi diretti ad assicurare all'apparato produttivo mezzi e impulsi sufficienti ad un costante adeguamento tecnico. Nessun aumento dell'efficienza è possibile entro un involucro istituzionale e in presenza di un comportamento amministrativo arretrati e inadeguati.

In questo contesto deve essere perseguito, con particolare impegno, il compito specifico ed essenziale dell'aggiornamento tecnico, dell'ammodernamento dei processi produttivi, dell'adeguamento organizzativo dell'industria, nucleo fondamentale del progresso economico, in vista di una sua sempre più elevata produttività, in particolare, nei settori più esposti alla concorrenza estera. Le azioni miranti a tale risultato dovranno svolgersi sia nel senso di assicurare i fattori produttivi necessari allo sviluppo, sia in quello di assicurarne l'ottimo impiego, evitando sprechi e distorsioni dovuti appunto a difetti di programmazione. Esse saranno sempre più precisate, nei successivi aggiornamenti del programma anche con l'attiva collaborazione delle categorie sindacali e imprenditoriali interessate.

45. — Uno degli elementi più importatnti del quadro programmatico è il saggio di sviluppo medio annuo del 5% del reddito, accolto come obiettivo del programma.

Occorre chiarire la natura di questo elemento. Non si tratta di una mera previsione, o ipotesi, ma di un vero e proprio obiettivo. Si manifesta qui in tutta la sua concretezza il significato del programma come atto di volontà politica, che deve necessariamente formulare opzioni compatibili con le irrinunciabili esigenze di progresso della società civile.

Naturalmente, non si tratta di un obiettivo astratto, ma di un traguardo di cui si deve verificare il realismo, sia in rapporto alla potenzialità del sistema, sia in rapporto alla sua presente dinamica.

a) Dal primo punto di vista, l'espansione del sistema è legata alla disponibilità di forze di lavoro e alle possibilità di aumentare l'occupazione e la produttività, attraverso un adeguato volume di investimenti.

Per quanto riguarda l'occupazione, il sistema produttivo continuerà ad essere alimentato dall'incremento naturale delle forze di lavoro — al netto di un'emigrazione verso l'estero che il programma ipotizza decrescente — dall'esodo di forze di lavoro attualmente sottoccupate in agricoltura e dalla riduzione della massa di disoccupati attualmente esistenti. Sia la prima, sia la seconda di queste correnti risulteranno tuttavia meno importanti che nel passato. In particolare, l'esodo dovrebbe ridursi a 600 mila unità circa nel quinquennio e ciò in relazione sia alla graduale riduzione della sottoccupazione agricola, sia all'esigenza di non ridurre attraverso un esodo più massiccio, che interesserebbe prevalentemente le classi di età più produttive, la « vitalità » demografica della popolazione agricola, con un troppo ampio drenaggio di forze di lavoro delle classi di età più produttive.

L'aumento naturale delle forze di lavoro, l'esodo agricolo, e la riduzione della disoccupazione, consentiranno di occupare nei settori extra-agricoli circa 1,4 milioni di lavoratori e di aumentare il reddito di circa l'1% in media all'anno.

Ma l'incremento complessivo del reddito dipenderà solo in modesta misura dall'aumento delle forze di lavoro: in gran parte continuerà a dipendere dall'incremento di produttività, che a sua volta dipende dalla propensione media al risparmio e dal flusso di innovazioni tecnologiche.

Una stima ragionevole di tutti questi elementi ha portato a valutare nel 5 % annuo il saggio di aumento del reddito che il sistema può conseguire nel prossimo quinquennio, se le sue potenzialità saranno sfruttate. Ciò significa che la produttività potrà aumentare del 4% l'anno per l'intero sistema.

Questo saggio sembra sufficiente ad assicurare il mantenimento della competitività con i Paesi esteri, consentendo all'economia italiana di accrescere la sua posizione concorrenziale nei riguardi dei suoi più diretti competitori. L'eventualità che — in relazione a circostanze particolarmente favorevoli profilatesi all'interno — si possa realizzare un aumento di produttività e, quindi, un saggio di aumento del reddito più ambizioso, aumentando il previsto volume degli investimenti direttamente produttivi, è considerata al paragrafo 47;

b) Dal secondo punto di vista — quello dell'attuale dinamica del sistema — è legittima la preoccupazione che il rallentamento verificatosi nel saggio di sviluppo tra il 1964 ed il 1965 possa esercitare la sua influenza sul periodo quinquennale.

I fenomeni più preoccupanti emersi nel recente passato sono la flessione degli investimenti produttivi, la riduzione dell'occupazione e la crescente incidenza della spesa pubblica di parte corrente sul complesso della spesa pubblica. In relazione a tali fenomeni, assumono carattere di priorità le azioni — indicate nel programma — rivolte ad assicurare un volume di investimenti direttamente produttivi tale da conseguire l'aumento dell'occupazione, della produttività e, quindi, del reddito, nelle misure desiderate; e quelle rivolte ad assicurare che la domanda del settore pubblico sul mercato dei capitali sia strettamente connessa alle esigenze degli investimenti pubblici e dell'incentivazione degli investimenti privati, e non rifletta invece una abnorme lievitazione delle spese correnti che riduca permanentemente le possibilità di risparmio autonomo del settore pubblico.

Sotto il primo aspetto, assumono evidenza i problemi connessi alla costituzione di un adeguato volume di risparmio interno delle imprese ed alla promozione di un adeguato afflusso di risparmio sul mercato dei capitali, mediante misure atte ad incoraggiare il risparmio azionario e obbligazionario, e a rafforzare il sistema del credito industriale.

Sotto il secondo aspetto — tenuto conto dell'esperienza degli ultimi anni che ha posto in luce le notevoli difficoltà opposte dalla lunghezza dei tempi e dalla complessità delle procedure ad una rapida espansione della spesa pubblica per investimenti — si pongono con carattere di assoluta priorità le misure di accelerazione dei tempi e di snellimento delle procedure definite dal Piano, la cui rapida attuazione consentirà al tempo stesso di conseguire i livelli di intervento fissati dal piano, senza dannose sfasature di tempi, e di alleggerire i relativi costi amministrativi, contribuendo al contenimento delle spese correnti.

Si intende, in ogni caso, che l'obiettivo del 5% rappresenta un valore medio del quinquennio. Nei singoli anni, il saggio effettivo potrà essere, naturalmente, inferiore o superiore a tale valore.

In relazione a questo obiettivo, l'azione pubblica ha a disposizione strumenti creditizi, fiscali e di spesa pubblica per agire in modo che, ove temporanei ritardi nella crescita della domanda privata per consumi e per investimenti minacciassero di ridurre lo sviluppo del mercato nazionale al di sotto di un saggio compatibile con quello medio annuo fissato dal programma, sia posta in atto un'azione compensatrice diretta a conseguire l'obiettivo programmatico fondamentale. Tale garanzia costituisce per l'insieme degli operatori un elemento di certezza nella predisposizione dei loro programmi e delle loro iniziative, e consente di inquadrare la politica di bilancio e la più generale azione congiunturale nella politica di piano. Si intende che tale garanzia sarà operante entro i limiti in cui — grazie alla condotta dei vari operatori — non insorgeranno tensioni inflazionistiche tali da pregiudicare la stabilità monetaria.

46. — Un altro elemento essenziale del quadro di sviluppo presentato dal programma è costituito dal volume di investimenti direttamente produttivi necessario per assicurare la crescita del sistema economico.

Gli investimenti direttamente produttivi sono stati calcolati in relazione diretta con il reddito. A parte l'agricoltura, per la quale è stato possibile effettuare stime analitiche, gli altri investimenti sono stati valutati sulla base di un rapporto capitale-prodotto desunto dai dati disponibili sull'esperienza italiana, dal presumibile sviluppo della tecnologia, dalla parallela esperienza di altri Paesi.

In attesa che indagini analitiche condotte settore per settore consentano di definire con sufficiente grado di approssimazione le condizioni tecnologiche suscettibili di influire sul coefficiente di capitale, si è formulata l'ipotesi che la tendenza, constatata nel passato decennio, a una riduzione del rapporto marginale tra il capitale e il prodotto nell'industria e nei servizi, si inverta nei prossimi anni, e che tale rapporto aumenti ad un livello paragonabile a quello di paesi che si trovano in condizioni di sviluppo industriale e tecnologico più avanzate delle nostre.

Secondo tali stime, il rapporto incrementale tra capitale e prodotto dovrebbe raggiungere, nella media dell'industria e dei servizi, nel quinquennio 1966-70, il valore di 3,1.

In altri termini, il programma prevede, pur mantenendo fermo l'obiettivo della piena occupazione, un processo di intensificazione del capitale che può essere ritenuto sufficiente ad assicurare l'aumento di produttività previsto.

Allo stato attuale delle conoscenze, le ipotesi formulate sull'aumento del rapporto tra capitale e prodotto sembrano inoltre offrire una garanzia adeguata rispetto alla possibilità che una diversa struttura — settoriale e territoriale — degli investimenti, o l'introduzione di nuove tecnologie, implichi una maggiore intensità di capitale per unità di prodotto.

Occorre in proposito considerare come l'introduzione di tecnologie più avanzate non si traduca necessariamente in un aumento del coefficiente di capitale; ché, anzi, un più economico uso delle risorse dovuto a nuove forme organizzative e a nuovi processi tecnici può risolversi talora in maggiore produttività non solo del lavoro, ma anche del capitale.

Tuttavia, è certamente possibile che, di fronte ad un'ondata di innovazioni tecnologiche intensivamente capitalistiche di vasta portata, l'aumento del rapporto capitale-prodotto risulti superiore a quello previsto nel programma.

In tal caso, la direttiva che la politica di piano dovrà seguire sarà quella di mobilitare un più ampio volume di investimenti produttivi. Tali investimenti costituiscono infatti la condizione che assicura il conseguimento del saggio di sviluppo voluto, e quindi l'assolvimento di tutti gli altri obiettivi e vincoli del programma. Correlativamente, dovranno essere riesaminate tutte le altre componenti della spesa nazionale.

Il carattere scorrevole del Piano fornisce la possibilità concreta di una costante verifica della compatibilità tra le varie grandezze, alla luce degli sviluppi della realtà economica. Già in occasione della prima revisione del programma dovrà essere attentamente verificata la congruità dello sforzo di investimenti previsto con il volume di reddito desiderato.

47. — Fermo restando il rapporto tra investimenti e prodotto, occorre considerare la possibilità che, in seguito al verificarsi di circostanze più favorevoli, gli investimenti produttivi aumentino a un ritmo più rapido, permettendo quindi un più elevato saggio della produttività e del reddito.

Si è già ricordato in proposito come il programma persegue le sue finalità e i suoi obiettivi attraverso il massimo sviluppo delle forze produttive, opportunamente orientate. Le possibilità di realizzare un più alto saggio di produttività del sistema devono essere dunque sfruttate a fondo.

Occorre tuttavia considerare che la ripresa dalla recente fase di rallentamento esigerà un certo tempo, e che il saggio di sviluppo nella prima fase del programma risulterà certamente più basso dell'obiettivo medio del periodo. Ciò significa che, recuperata in pieno la sua capacità espansiva, il sistema economico dovrà, per mantenersi in linea con l'obiettivo fondamentale del programma, realizzare saggi di produttività e di reddito superiori alla media.

I principali interventi che dovranno essere attuati con priorità nella prima fase per consentire la più rapida espansione prevista per il periodo terminale del programma, sono:

l'accelerazione degli investimenti pubblici più suscettibili di esercitare un'azione propulsiva sulla domanda per investimenti direttamente produttivi;

l'incentivazione alla razionalizzazione e all'aggiornamento tecnologico dell'industria;

lo sviluppo dei programmi d'investimento delle imprese pubbliche;

il sostegno delle esportazioni, con particolare riguardo a quelle di beni d'investimento.

Se questo indirizzo di politica economica — pienamente realizzabile in condizioni di stabilità — darà rapidamente i suoi frutti, il programma potrà essere riveduto alla luce delle nuove possibilità di realizzare un più rapido saggio di sviluppo.

In ogni caso, la politica di espansione — che resta l'elemento centrale dello sforzo programmatico — dovrà essere perseguita avendo riguardo ad alcune considerazioni qualificanti.

a) Il perseguimento di un elevato tasso di produttività non può essere disgiunto dall'obiettivo della massima occupazione. La maggiore efficienza di alcuni settori al costo della assoluta inefficienza di altri non è una strada che la società possa ragionevolmente proporsi di percorrere. Ciò non significa che l'introduzione di innovazioni, o l'improvviso mutare delle condizioni della domanda, non rendano necessari trasferimenti e riqualificazioni di lavoratori, che possono esigere del tempo. Ciò importa responsabilità pubbliche che richiedono interventi non soltanto in termini di sicurezza sociale ma anche sotto forma di concrete azioni dirette alla preparazione professionale e all'adeguamento ambientale delle forze di lavoro. Proposito fermo della politica di piano è quello di rendere operante la garanzia costituzionale del lavoro ad ogni cittadino.

b) Una politica rivolta a valorizzare al massimo le potenzialità dell'economia deve necessariamente tener conto delle tensioni tra la domanda monetaria e l'offerta di beni reali cui il sistema è soggetto quando lavora vicino al limite delle sue possibilità; tensioni che, se non controllate, possono condurre a sbandamenti inflazionistici nel livello dei prezzi o ad alterazioni nel saldo dei conti con l'estero e quindi — attraverso i necessari correttivi — ad un rallentamento della velocità di espansione.

48. — Nel caso che favorevoli circostanze consentano di realizzare un saggio di sviluppo più elevato, occorrerà predisporre una adeguata soluzione al problema del finanziamento del più ampio volume di investimenti che si renderà necessario.

L'elevato dinamismo del nostro sistema economico nel passato decennio è certamente da ricondursi, tra le altre numerose cause, a un'ampia formazione di risparmio, da una parte, e al forte impulso della domanda estera, dall'altra. Non sembra dubbio che a determinare il primo elemento abbiano contribuito una distribuzione del reddito e una situazione del mercato del lavoro che hanno permesso una forte accumulazione, concentrata prevalentemente in certi settori e in certe regioni.

Negli ultimi anni del recente ciclo e più ancora nella fase congiunturale questi elementi hanno perduto, almeno in parte, la loro carica di spinta.

In particolare, la distribuzione del reddito, oggi più favorevole che nel passato ai redditi di lavoro dipendente, implica, a parità di propensione al risparmio delle singole categorie di percettori di reddito, un volume di risparmio inferiore.

Una più ampia domanda per investimenti richiede dunque o un aumento della disponibilità di risparmio pubblico, o un aumento della propensione al risparmio da parte delle varie categorie di percettori di reddito.

Quanto alla prima soluzione, occorre tener presente che una pressione pubblica sul risparmio, spinta al di là di certi limiti, rischia di inaridire le fonti della formazione del risparmio volontario e di scoraggiare le prospettive di investimento.

Quanto all'aumento della propensione al risparmio, la quota di investimenti sul reddito prevista dal programma implica già un certo aumento della propensione al risparmio privato da parte dei percettori di redditi di capitale. Un ulteriore aumento spontaneo della propensione al risparmio di questi redditi, o uno spontaneo aumento della propensione al risparmio dei redditi di lavoro sono difficilmente ipotizzabili nelle attuali condizioni.

D'altra parte, una minore pressione fiscale, quale mezzo per sollecitare una più elevata propensione al risparmio volontario, mentre comporterebbe una riduzione degli impieghi sociali non è detto che otterrebbe lo scopo, poichè nulla assicura che una tale minore pressione si traduca automaticamente in risparmio.

Il finanziamento di un accresciuto volume di investimenti — reso possibile da un rapido miglioramento delle prospettive economiche — dovrà dunque essere realizzato attraverso una attiva politica del risparmio, che stimoli per diverse vie una più elevata propensione al risparmio delle varie categorie di percettori di reddito.

Dovrà in particolare essere considerata con speciale attenzione — nel quadro delle politiche del risparmio enunciate nel capitolo XXIII — la prospettiva di nuovi strumenti di risparmio istituzionale dei lavoratori; e con particolare impegno dovranno essere perseguite le iniziative tendenti ad ampliare la capacità di risparmio dei lavoratori dipendenti, dando un ampio

margine alle iniziative autonome dei sindacati, e aprendo le più favorevoli prospettive ad una loro collaborazione con gli organi pubblici.

49. — Il quadro di riferimento esposto nel capitolo II comporta, dunque, margini sufficienti per consentire alla politica economica di procedere ai necessari aggiustamenti senza forzature. Questi margini assicurano al programma un elevato grado di flessibilità e di adattamento. Essi potranno essere utilizzati, se occorrerà, per assicurare un saggio di incremento del reddito superiore a quello previsto, qualora esso fosse richiesto per garantire la piena occupazione. In ogni caso, il successo della manovra di politica economica intesa a ottenere i necessari aggiustamenti delle varie grandezze è strettamente condizionato dall'efficacia degli strumenti operativi di cui essa dispone. Di qui l'impegno inderogabile di avviare senza indugi la riorganizzazione della pubblica Amministrazione e il riordinamento del sistema tributario, per adeguare l'una o l'altro ai compiti che essi dovranno svolgere e per poter incidere con rapidità sulle mutevoli condizioni della congiuntura.

Anche le altre forme di intervento previste dal programma — incentivi, programmi delle imprese pubbliche e a partecipazione statale, ecc. — acquistano un notevole grado di flessibilità. Ovviamente, non potranno essere alterate da un anno all'altro le prospettive degli operatori economici, né sensibilmente spostati i termini delle loro valutazioni di convenienza.

Si dovrà perciò tener conto, a seconda delle varie iniziative sulle quali si intende agire, dei tempi tecnici connessi alla loro impostazione o alla loro realizzazione.

Compito primo e urgente in questo campo, è dunque quello della revisione della legge della contabilità dello Stato, per rendere più flessibile e più adattabile alle esigenze della politica di piano il processo di erogazione delle spese pubbliche. Tale compito non è né lieve né facile, e non potrà essere assolto in un tempo molto breve. Perciò, mentre la revisione dovrà essere subito posta allo studio, dovranno essere intanto predisposte e introdotte quelle procedure, già attuabili nell'ambito delle leggi vigenti, che possono modificare nella direzione voluta i criteri attualmente seguiti.

50. — Come si è ricordato all'inizio, il programma indica finalità che devono essere considerate come impegno fermo e inderogabile di tutta la comunità nazionale; dètta alla politica economica e, in generale, all'azione di Governo, adempimenti precisi; traccia un quadro di riferimento che, anche se flessibile e costantemente adattato alle mutevoli circostanze della attività economica, condiziona e l'azione pubblica e quella dei più importanti gruppi sociali organizzati.

E' opportuno porre in particolare rilievo alcuni tra i principali vincoli, che riguardano il finanziamento del programma; e quindi le concrete possibilità della sua attuazione.

Il volume del risparmio necessario al finanziamento degli investimenti dovrà essere raccolto, per circa l'11,9%, attraverso la finanza pubblica, e per la parte restante attraverso le varie forme del risparmio volontario. Il conseguimento di questi risultati implica l'assolvimento di importanti condizioni, che sembra utile richiamare e riassumere.

La formazione di risparmio della pubblica Amministrazione, implica un complessivo avanzo di gestione di 5.130 miliardi di lire (si veda il capitolo II). La realizzazione di questo avanzo è legata alle ipotesi formulate circa le entrate e le spese correnti.

Per quanto riguarda le prime, l'elasticità tra entrate tributarie e reddito nazionale ipotizzata dal programma è notevolmente inferiore a quella segnata nel quinquennio precedente. Ciò corrisponde all'esigenza di non accrescere ulteriormente in modo sensibile il grado di pressione tributaria; e di tener conto delle inevitabili ripercussioni che la introduzione della riforma fiscale può provocare sul gettito, almeno nelle prime fasi. Si tratta comunque di un limite che può — allo stato attuale — essere considerato superabile.

Per quanto riguarda le spese, il programma si è basato sull'ipotesi di un contenimento del loro ritmo di aumento che non può andare a scapito dell'efficienza del servizio pubblico, ma deve anzi riflettere i positivi risultati che la collettività da molto tempo ha ragione di attendere da una radicale riforma delle strutture burocratiche e delle procedure amministrative, non più ormai dilazionabile. E' particolarmente importante sottolineare come l'aumento delle spese del personale previsto dal programma, in misura pari all'incremento medio della produttività del sistema, possa apparire inadeguato rispetto alla giusta esigenza di continuare a procedere, nel corso dei prossimi anni, ad un riequilibramento delle posizioni dei funzionari pubblici rispetto alle corrispondenti categorie dei settori più avanzati. Deve tuttavia essere impegno della azione pubblica di soddisfare questa esigenza non attraverso ulteriori aumenti della pressione tributaria, ma soprattutto mediante sostanziali economie da realizzarsi con il contenimento della espansione dei quadri del personale e con una migliore organizzazione dei servizi.

Particolare importanza è posta dal Piano sulla necessità di realizzare, nel settore pubblico, dovunque sia possibile, forme di gestione dotate di autonomia, di responsabilità, e di un elevato carattere imprenditivo; nonchè sulla esigenza di procedere con prontezza al risanamento economico delle gestioni delle aziende autonome esistenti. Da questo punto di vista, deve essere con chiarezza e con responsabilità affrontato il problema dei costi e delle tariffe dei servizi pubblici. A questo scopo il programma indica le dimensioni del complessivo disavanzo delle aziende autonome che lo Stato potrà coprire nel prossimo quinquennio.

Un elemento altrettanto importante per il conseguimento di una maggiore razionalità ed economicità del servizio pubblico sul quale il piano pone un particolare accento, è quello di una radicale e rapida azione di ridimensionamento nel campo degli Enti pubblici: un campo entro il quale deve essere garantita l'autorità dello Stato e la razionalità della condotta pubblica.

L'assenza di iniziative, soprattutto di iniziative rapide, nelle direzioni accennate non potrà non compromettere gli obiettivi del piano.

51. — Nel capitolo II sono state esposte le condizioni che assicurano l'effettiva formazione di risparmio privato nella misura necessaria per finanziare gli investimenti previsti.

La formazione di risparmio privato è strettamente legata alla stabilità dei prezzi ed alla distribuzione del reddito tra le varie categorie economiche.

Nel periodo tra il 1962 ed il 1964, a seguito di una forte spinta salariale, la distribuzione del reddito si è modificata a favore dei redditi di lavoro dipendente, assumendo una struttura vicina a quella dei Paesi europei più avanzati. Tuttavia, sono andate contemporaneamente espandendosi sacche di rendita, particolarmente nel settore delle aree fabbricabili: la graduale eliminazione di queste sacche di rendita andrà a vantaggio sia dei lavoratori sia delle imprese produttive, senza interferire con il processo di sviluppo, anzi favorendolo.

Ciò premesso, il programma suppone che la quota dei redditi di lavoro dipendente sul totale dei redditi aumenti ancora, nei prossimi cinque anni, per effetto dell'aumento del numero dei lavoratori dipendenti, e che il reddito monetario *pro capite* di lavoro dipendente cresca ad un tasso sostanzialmente analogo a quello della produttività media del sistema economico; il che, assicurando la stabilità monetaria, garantisce la corrispondenza tra l'incremento nominale e l'incremento reale dei redditi di lavoro.

Non si tratta, naturalmente, di subordinare in modo meccanico l'aumento dei salari all'aumento della produttività quale che esso sia. L'aumento della produttività, infatti, non è un dato ma un obiettivo del programma. Il conseguimento di questo obiettivo deve essere assicurato da uno sforzo cui, entro certi limiti, è di efficace stimolo la stessa pressione salariale.

Tuttavia, un aumento del reddito di lavoro dipendente che superi in modo notevole e non episodico il saggio di aumento medio della produttività previsto dal programma compromette il processo di accumulazione e quindi il volume degli investimenti e il saggio di sviluppo del reddito, e pregiudica la stabilità dei prezzi. Al contrario, un aumento del reddito da lavoro dipendente che sia sistematicamente inferiore a quello della produttività tende a frenare l'accrescimento dei consumi privati e può quindi giungere a deformare, per questa via, lo sviluppo del sistema ipotizzato dal piano.

Nella ripartizione delle nuove risorse disponibili, perciò, i redditi di lavoro dipendente non debbono procedere in modo troppo difforme dall'incremento della produttività. Non è concepibile né praticabile una determinazione coercitiva degli incrementi salariali nei singoli settori, e tanto meno un incremento salariale eguale all'incremento di produttività per tutti i settori; l'indicazione dell'incremento medio della produttività del sistema deve valere per i sindacati come termine di riferimento per valutare, rispetto a quell'ordine di grandezza, il corrispondente ordine di grandezza dell'incremento salariale compatibile con la dinamica programmata dello sviluppo. Una certa differenziazione degli incrementi salariali è infatti compatibile con un processo di sviluppo sostenuto ed equilibrato. Oltre certi limiti, tuttavia, la differenziazione potrebbe creare ostacoli ad un siffatto processo. Ed è responsabilità delle confederazioni sindacali predisporre un programma delle rivendicazioni che — anche se opportunamente articolato — permetta di evitare eccessive differenziazioni e distorsioni nella struttura salariale.

Una certa corrispondenza tra il saggio di aumento dei redditi di lavoro dipendente ed il saggio di aumento della produttività media del sistema non è necessaria soltanto per consentire un'adeguata formazione di risparmio, evitando pressioni inflazionistiche. Essa è richiesta anche dalla necessità di non comprimere la quota dei profitti in modo tale da scoraggiare il processo di investimento, o da renderlo possibile solo attraverso un aumento dei prezzi che ricostituisca i margini di profitto precedenti; tenuto conto anche che l'inserimento dell'Italia nel mercato internazionale implica una notevole libertà del movimento di capitali.

Una volta assicurata una redditività normale, d'altra parte, occorrerà evitare un aumento dei profitti risultante da uno sviluppo della produttività superiore a quelle dei salari, e non riflesso in una diminuzione di prezzi, o risultante da autonomi aumenti dei prezzi da parte delle imprese, sviluppo che condurrebbe ugualmente a situazioni in contrasto con gli obiettivi del piano, attraverso la modificazione del quadro di impieghi delle risorse previsto e l'introduzione nel sistema di impulsi inflazionistici.

Tutto questo significa che la politica dei redditi non può consistere solo in una politica di salari ma anche in una politica di prezzi, dai quali dipendono i profitti. E qui è appropriata un'importante specificazione.

La produttività non cresce in tutti i settori allo stesso saggio; dai settori in cui la produttività cresce più della media ci si deve, pertanto, attendere, per questa ragione, una riduzione dei prezzi. E' noto che le industrie che in periodo di sostenuta espansione contribuiscono più delle altre alla pressione salariale sono precisamente quelle nelle quali l'aumento di produttività supera sensibilmente la media. Su tali industrie deve concentrarsi l'azione intesa a procurare che una parte almeno dell'incremento della produttività eccedente la media venga trasferita a vantaggio dei consumatori. La conseguente riduzione dei margini disponibili agirà da freno a una dinamica salariale troppo rapida, rispetto a quella compatibile con l'equilibrio del sistema. Una tale linea di condotta riveste una particolare importanza nei settori dei beni strumentali, i cui prezzi costituiscono elementi di costo di un gran numero di imprese; una loro diminuzione può quindi stimolare lo sviluppo della produzione e della produttività.

I tre elementi — produttività, salari, profitti — dunque, almeno in parte, si condizionano, e non possono essere subordinati l'uno all'altro; ma devono tuttavia essere resi compatibili con le finalità e con gli obiettivi di sviluppo fissati dal piano. Strettamente connesso al mantenimento dell'equilibrio si pone il problema di nuove forme volontarie di risparmio, per il mantenimento di una adeguata formazione di fondi investibili, una stabilità dei prezzi ed una migliore distribuzione delle fonti di finanziamento.

52. — Una politica rivolta ad assicurare la compatibilità della distribuzione del reddito con gli obiettivi della programmazione coinvolge evidentemente, oltre alla responsabilità del Governo, anche quella dei centri imprenditoriali e sindacali che dispongono di un'influenza diretta sul livello dei prezzi e dei salari. Il programma parte dal presupposto che non è possibile, data la natura delle nostre istituzioni, e non è conveniente, data la necessità di preservare il dinamismo della nostra econo-

ma, imporre vincoli e limiti di natura quantitativa alle contrattazioni, che devono liberamente svolgersi tra le varie categorie economiche. Una programmazione democratica non può attuarsi con misure coercitive, ma si fonda sulla responsabile partecipazione delle forze sociali del Paese e delle loro rappresentanze sindacali ed economiche cui, nel rispetto della loro autonomia, è richiesto l'attivo contributo nella elaborazione e nello svolgimento del programma, per garantire al Paese un sempre più elevato livello di giustizia e di civiltà.

Il piano costituisce perciò un quadro di riferimento, rispetto al quale la collettività deve poter misurare e valutare il comportamento dei vari gruppi di interessi che la compongono; e rispetto al quale tali gruppi devono assumere esplicitamente le loro responsabilità.

A tale fine si pone l'esigenza di predisporre e di assicurare, in sede di programmazione, un meccanismo di consultazione tra i poteri pubblici e i gruppi sociali, che consenta di chiarire: *a*) la posizione di ciascuno di tali gruppi rispetto agli obiettivi del programma; *b*) le implicazioni del reciproco autonomo comportamento rispetto a tali obiettivi.

A tale consultazione dovrà essere assicurata — mediante l'adozione di apposite procedure — la più ampia pubblicità.

Rimane ovviamente responsabilità dei pubblici poteri, nel caso che il comportamento economico dei vari gruppi dia risultati incompatibili con gli obiettivi del programma, la attuazione, nell'ambito degli strumenti di politica economica e tributaria a disposizione, di tutte le misure necessarie per modificare tali risultati.

E' d'altra parte evidente che la richiesta di tale cooperazione implica da parte dell'azione pubblica un costante impegno a mantenere il sistema economico in espansione. Non ci si può attendere una cooperazione di tutte le forze sociali interessate allo sviluppo in prolungate condizioni di sottoimpiego dei fattori produttivi.

Una politica programmata di espansione offre, inoltre, a una politica programmata di rivendicazioni il terreno e l'occasione per esercitare una influenza più vasta e per conseguire risultati più concreti e durevoli.

L'istituzione di procedure atte a garantire consultazioni permanenti con tutti i raggruppamenti sociali, d'altronde, è necessaria in relazione non soltanto ai problemi della distribuzione del reddito, ma a tutti gli aspetti della programmazione. Particolare importanza assume, in questo quadro, la possibilità, data agli organi della programmazione, di conoscere con adeguato anticipo i programmi di investimento delle maggiori imprese.

Capitolo V.

VOLUME E RIPARTIZIONE DEGLI IMPIEGHI SOCIALI DEL REDDITO

53. — I programmi relativi agli impieghi sociali del reddito — investimenti e spese correnti — mirano al soddisfacimento di bisogni collettivi fondamentali per la vita civile e le attività produttive.

Essi riguardano in particolare:

l'abitazione;

il sistema sanitario e la sicurezza sociale;

l'istruzione e le attività culturali;

la formazione professionale;

la ricerca scientifica e tecnologica;

il sistema dei trasporti e delle comunicazioni;

le opere pubbliche;

lo sport.

Durante lo scorso decennio, all'espansione dei consumi privati non ha corrisposto un parallelo sviluppo degli impieghi sociali. Per effetto di tale situazione, i beni e i servizi destinati a soddisfare i bisogni collettivi essenziali sono forniti alla società in misura inadeguata e non di rado a costi eccessivi.

Il programma si propone di colmare queste deficienze e questi squilibri, che minacciano di impoverire la vita sociale del Paese.

Dal quadro generale della formazione e dell'impiego delle risorse risulta che le risorse disponibili per gli impieghi sociali ammonteranno nel quinquennio a 48.970 miliardi di lire.

Gli impieghi sociali avranno nel quinquennio 1966-70 un'incidenza sul complesso delle risorse del 26,4 %. Ciò consentirà di realizzare notevoli progressi nell'eliminazione delle attuali carenze di dotazioni civili e di servizi pubblici.

54. Nel ripartire le risorse tra i diversi impieghi e, nell'ambito di ogni impiego, tra i vari progetti alternativi, il programma si è ispirato al criterio di attribuire la priorità:

a) agli impieghi che più direttamente sostengono e stimolano l'attività produttiva;

b) a quelli che soddisfano le esigenze sociali più urgenti;

c) a quelli che accrescono la dotazione di infrastrutture nelle zone depresse.

La ripartizione delle risorse destinate agli impieghi sociali nel quinquennio 1966-70 è contenuta nella Tabella 1.

55. — Dei 48.970 miliardi di lire destinati agli impieghi sociali nel prossimo quinquennio 31.020 miliardi si riferiscono a consumi pubblici (essenzialmente spese di personale o acquisto di beni e servizi) e 17.950 ad investimenti.

56. — La ripartizione degli impieghi sociali tra le varie voci, contenuta nella Tabella, è il risultato di un esame comparativo dei bisogni collettivi fondamentali della comunità nazionale e delle priorità relative alla loro soddisfazione, in un'ampia prospettiva di tempo. E' evidente che le cifre fissate in questo primo documento programmatico segnano soltanto degli ordini di grandezza; e che ritocchi e aggiustamenti dovranno essere continuamente apportati al quadro generale della ripartizione delle risorse man mano che — con lo svolgersi del processo di programmazione — si perfezioneranno e le procedure tecniche di calcolo e previsione, e le procedure di consultazione tra le Amministrazioni responsabili.

TABELLA 1. — *Impieghi sociali del reddito nel quinquennio* 1966-70

(miliardi di lire).

Settori (a)	Consumi pubblici	Investimenti sociali	Totale impieghi sociali
Istruzione	8.700	950	9.650
— strutture scolastiche e assistenza scolastica	8.660	—	8.660
— edilizia scolastica	—	945	945
— biblioteche e formazione culturale	40	5	45
Formazione professionale	400	—	400
Ricerca scientifica e tecnologica	870	450	1.320
Abitazioni	—	10.150	10.150
Sanità	5.125	380	5.505
Trasporti	35	4.400	4.435
— ferrovie	—	1.200	1.200
— viabilità	—	2.540	2.540
— porti	—	260	260
— aeroporti e aviazione civile	35	100	135
— idrovie	—	50	50
— trasporti urbani e in concessione	—	250	250
Telecomunicazioni	—	760	760
— poste e telegrafi (*b*)	—	80	80
— telefoni	—	640	640
— R.A.I.-TV.	—	40	40
Opere pubbliche	—	2.410	2.410
— idrauliche e sistemazione del suolo (*c*)	—	900	900
— igieniche e sanitarie (*d*)	—	550	550
— edilizia pubblica (*e*)	—	420	420
— bonifiche e opere di irrigazione	—	350	350
— altre	—	190	190
Difesa nazionale			
Giustizia	(*f*) 16.400	—	(*f*) 16.400
Ordine pubblico			
Altri impieghi			
Duplicazioni	(*g*) — 150	(*h*) —1.550	(*i*) —2.060
Totale impieghi sociali	31.020	17.950	48.970

(*a*) La distribuzione delle risorse contenuta nella presente tabella rispecchia una classificazione degli impieghi di tipo funzionale (sotto il profilo della loro destinazione) e non corrisponde alla classificazione della spesa pubblica per centri erogatori.

(*b*) Inclusa l'Italcable.

(*c*) Opere idrauliche 350 miliardi; opere idrauliche e sistemazione del suolo in comprensori di bonifica, bacini di bonifica montana e rimboschimenti 550 miliardi.

(*d*) Esclusi gli investimenti relativi alla Sanità.

(*e*) Esclusi gli investimenti relativi alla Scuola e inclusi quelli relativi alle Poste e telegrafi.

(*f*) Compresi gli ammortamenti della pubblica Amministrazione pari a 480 miliardi.

(*g*) Duplicazioni e spese a carico del settore privato nella ricerca scientifica.

(*h*) Duplicazioni per manutenzioni ordinarie delle opere pubbliche (già considerate nei consumi pubblici), per opere pubbliche di bonifica e di irrigazione, comprese negli investimenti in agricoltura, per la parte delle opere idrauliche e di sistemazione del suolo (550 miliardi) già compresa negli investimenti in agricoltura, e per investimenti nella ricerca scentifica del settore privato.

(*i*) Si vedano le precedenti note (*g*) e (*h*).

57. — Dalla Tabella 1 risulta la priorità che in sede di programma è stata riconosciuta ad alcuni impieghi fondamentali per lo sviluppo della comunità: istruzione, formazione professionale, ricerca scientifica, abitazione, sanità, trasporti e comunicazioni.

In particolare, per quanto riguarda l'istruzione, gli impieghi ad essa destinati rappresenteranno nel quinquennio 1966-70 il 19,7 % del totale degli impieghi; gli impieghi relativi alla ricerca scientifica e ai trasporti avranno una incidenza sul totale rispettivamente del 2,7 % e del 9,1 %.

Anche ai settori dell'abitazione e della sanità e sicurezza sociale è stato attribuito carattere prioritario. In essi l'intervento, più che attraverso un aumento dei mezzi finanziari si manifesterà con misure razionalizzatrici capaci di ottenere notevoli riduzioni di costi e una più efficiente offerta di beni e servizi.

Gli impieghi relativi all'abitazione saranno pari al 20,7 per cento, quelli relativi alla sanità all'11,2 % del totale.

Le risorse complessivamente disponibili per gli « altri impieghi », comprendenti la difesa nazionale, la giustizia, l'ordine pubblico e i restanti consumi pubblici, saranno dell'ordine di 16.400 miliardi.

PARTE SECONDA

Impieghi sociali del reddito

CAPITOLO VI

ABITAZIONE

Linee generali della politica dell'abitazione.

58. — Per soddisfare le condizioni ottimali di abitazione sia per la popolazione urbana sia per quella agricola (un alloggio per famiglia, un abitante per stanza), bisognerebbe costruire nei prossimi cinque anni circa venti milioni di stanze, per i fabbisogni relativi all'aumento della popolazione, per ridurre il grado di affollamento in tutte le regioni e per rinnovi e sostituzioni del patrimonio edilizio non più idoneo per età, condizioni tecnico-abitative e stato di conservazione.

Si tratta di un traguardo non conseguibile nel prossimo quinquennio, ma che deve essere considerato come punto di riferimento per un'azione che affronti immediatamente, con le risorse disponibili, i fabbisogni più urgenti.

Negli anni passati le risorse mobilitate per l'abitazione sono state ingenti. Tuttavia, distorsioni di origine speculativa e insufficienze istituzionali hanno lasciato scoperti bisogni urgenti, in particolare tra le categorie e nelle zone più disagiate; e hanno condotto, non di rado, a uno sviluppo urbanisticamente disordinato.

Il programma si propone di continuare a dedicare all'abitazione una elevata quota delle risorse e di impiegare tali risorse in modi socialmente più equi e urbanisticamente più ordinati.

59. — A questo fine occorre affrontare gravi problemi sia nel campo dell'offerta, sia in quello della domanda di abitazioni.

Nel campo dell'offerta, l'industria delle costruzioni, composta in prevalenza di un gran numero di piccole imprese, dotate di insufficienti attrezzature tecniche e di scarse risorse finanziarie, attraversa attualmente una crisi dovuta, in gran parte, all'esaurirsi di alcuni

fattori propulsivi operanti nel passato, come il basso costo della manodopera e la possibilità di realizzare plusvalori sulle aree fabbricabili.

Nel campo della domanda si è verificata, nel più recente periodo, una sensibile flessione, determinata, oltre che da fattori temporanei di carattere psicologico, da difficoltà di finanziamento e dall'aumento dei prezzi delle abitazioni e delle locazioni. In particolare, l'inadeguato livello dei redditi familiari di una ingente aliquota della popolazione non consente a quest'ultima di accedere al libero mercato dell'abitazione.

L'azione pubblica dovrà affrontare questi problemi con iniziative tendenti a migliorare l'efficienza dell'industria delle costruzioni; a normalizzare il mercato delle aree edificabili; ad assicurare più ampi finanziamenti alla edilizia attraverso il credito e il concorso diretto dello Stato; a stimolare la formazione del risparmio per la casa.

60. — La razionalizzazione e la meccanizzazione dell'industria edilizia richiedono anzitutto notevoli aggiornamenti legislativi in materia di lavori pubblici, per ciò che riguarda progettazioni, appalti e direzione dei lavori, e di norme riguardanti l'accettazione dei materiali e i procedimenti di costruzione. Richiedono inoltre una estesa organizzazione — sotto diretta responsabilità pubblica — di ricerche e sperimentazioni intese a unificare dimensioni e tipi di manufatti ed a promuovere l'adozione delle più progredite tecniche industriali di prefabbricazione.

In base ai risultati di questa attività di ricerca, occorrerà incoraggiare nella fase sperimentale e di avviamento le imprese costruttrici e introdurre le nuove tecniche mediante incentivi finanziari tratti dal Fondo per lo sviluppo economico e sociale.

L'introduzione di queste tecnologie avanzate sarà favorita dall'ampliamento e dall'unificazione delle iniziative che gli enti a partecipazione statale hanno già assunto nel campo della produzione di materiali, manufatti ed elementi prefabbricati.

61. — La nuova legislazione urbanistica dovrà assicurare la disponibilità di aree fabbricabili a prezzi non speculativi e agevolare l'accesso di tutti i cittadini alla proprietà della casa. Essa dovrà inoltre assicurare la realizzazione — sulla base dei piani urbanistici — di tutte le attrezzature e i servizi indispensabili allo svolgimento di una moderna e civile vita urbana.

A tal fine i capitoli relativi ai trasporti ed alle opere pubbliche prevedono specifici stanziamenti per lo sviluppo della viabilità, con particolare riguardo alle arterie di penetrazione veloce nei centri urbani, ai servizi di trasporto collettivo suburbano e comprensoriale e alla rete di infrastrutture civili nelle zone destinate ai nuovi insediamenti. Gli interventi più urgenti in questi settori avranno esecuzione nel quinquennio con carattere di priorità, nel quadro delle prime indicazioni fornite dagli organi di pianificazione urbanistica.

Si stabilirà inoltre il rapporto tra gli investimenti per l'edilizia abitativa e quelli per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, valutandone le dimensioni e col legandoli strettamente in sede di interventi operativi.

62. — In finanziamento dell'attività edilizia attraverso il sistema creditizio è attualmente limitato dalle difficoltà di collocamento delle cartelle fondiarie. Il superamento di tali difficoltà implica che, coerentemente con gli indirizzi di politica del credito formulati nel capitolo XVIII, le autorità monetarie, in armonia con le direttive della programmazione, garantiscano il necessario afflusso di mezzi finanziari all'attività edilizia, attraverso un ordinato processo di collocamento delle cartelle.

63. — Negli ultimi anni, il contributo diretto dello Stato al finanziamento dell'attività edilizia si è progressivamente ridotto dal 23,8 % dell'investimento totale nel 1959 al 4,8 % nel 1963. Tale percentuale è del tutto inadeguata a determinare una ripresa dell'attività edilizia. Nel prossimo quinquennio, l'intervento pubblico dovrà rendere possibile un afflusso di risorse finanziarie alla attività edilizia pari al 25 % circa degli investimenti complessivi del settore (si veda il paragrafo 67). Tale intervento si articolerà nelle due forme dell'edilizia sovvenzionata e dell'edilizia convenzionata.

64. — I programmi di edilizia sovvenzionata, basati sulla costruzione di immobili a esclusivo carico dello Stato, o con il contributo dello Stato e delle categorie produttive, saranno rivolti a soddisfare le esigenze delle categorie più disagiate e delle zone più povere. Gli immobili costruiti a totale carico dello Stato resteranno di proprietà dello Stato e saranno ceduti in locazione ai privati secondo criteri di priorità basati sul livello di reddito e sui bisogni degli assegnatari.

L'unificazione dei criteri di progettazione (implicita nel riordinamento degli Enti considerato più oltre), e lo sviluppo della ricerca e della sperimentazione di nuove tecniche di fabbricazione, dovranno consentire di realizzare costruzioni di qualità elevata, secondo criteri edilizi e urbanistici capaci di costruire utili punti di riferimento per l'industria privata.

65. — L'edilizia « convenzionata », e cioè l'attività di costruzione realizzata per iniziativa di privati o di cooperative, ma incoraggiata dallo Stato con agevolazioni finanziarie nel contesto di precisi vincoli urbanistici ed edilizi, prevede che lo Stato si impegni a garantire finanziamenti agevolati alle imprese di costruzione in cambio dell'impegno di queste a costruire secondo certi metodi e a cedere le abitazioni a certi prezzi.

I metodi — grazie alla standardizzazione e all'introduzione di nuove tecniche — dovranno consentire il contenimento dei costi; e i prezzi dovranno essere fissati in modo da consentire un normale profitto di impresa.

I provvedimenti per l'edilizia convenzionata dovranno inoltre assolvere la funzione di stimolare l'impiego dei risparmi delle famiglie nell'attività edilizia.

In questo quadro il necessario rilievo sarà dato alla cooperazione di abitazione in relazione sia all'edilizia sovvenzionata che a quella convenzionata.

Riordinamento dell'assetto istituzionale.

66. — Le linee d'intervento sopra indicato implicano un riordinamento legislativo, amministrativo e organizzativo. Oltre alla revisione della normativa accennata nei paragrafi precedenti, occorrerà predisporre urgentemente nuovi testi legislativi atti a regolare in modo unitario la disciplina dell'edilizia sovvenzionata e a definire lo schema dell'edilizia convenzionata.

Sarà inoltre necessario sottoporre a revisione le attività e le norme procedurali, al fine di semplificarle, riducendo i tempi tra le decisioni e l'inizio dei lavori.

Si dovrà, infine, provvedere all'unificazione delle responsabilità inerenti alla politica edilizia e urbanistica, che sembra naturale concentrare nel Ministero dei lavori pubblici. E' previsto, da una parte, un adeguamento delle strutture tecniche e amministrative del Ministero; dall'altra, un riordinamento e, eventualmente, una unificazione degli Enti pubblici oggi operanti, in forme diverse e sotto diverse responsabilità, nel campo dell'edilizia.

67. — E' inoltre opportuno che all'unità di direzione della politica edilizia e urbanistica in sede nazionale corrispondano più ampie attribuzioni e responsabilità delle Amministrazioni locali.

Alle Regioni, ai Comprensori e ai Comuni saranno affidati ampi compiti sia nella fase di determinazione dei fabbisogni, sia in quella di realizzazione dei programmi, nella quale gli Istituti autonomi per le case popolari dovranno riacquistare e rafforzare la loro originaria funzione di strumenti della politica edilizia locale.

Correlativamente, dovranno essere riveduti i compiti degli organi decentrati del Ministero dei lavori pubblici che, unitamente a mansioni esecutive per opere di interesse regionale e nazionale, assumeranno funzioni di affiancamento, collaborazione tecnica e, ove occorra, integrazione delle competenze attribuite agli Enti locali.

Programmi di investimenti.

68. — Secondo gli obiettivi del programma, nel quinquennio 1966-70 gli investimenti in abitazioni raggiungeranno complessivamente circa 10.150 miliardi di lire. Questa valutazione tiene conto della flessione nell'attività di costruzione finora manifestatasi. Un sollecito avvio del processo di razionalizzazione dei metodi costruttivi potrà consentire di contenere i costi di costruzione nel corso stesso del quinquennio.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli investimenti, tenuto conto della limitata disponibilità di manodopera che si avrà nell'Italia nord-occidentale e nord-orientale e centrale e dell'elevato livello assoluto che gli investimenti in edilizia hanno già raggiunto in queste circoscrizioni, si valuta che il tasso di sviluppo in tali Regioni sarà notevolmente inferiore a quello previsto per il Mezzogiorno.

69. — Un quarto circa degli investimenti in abitazioni dovrà essere realizzato nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata. Quest'ultima dovrà concentrarsi prevalentemente nel Mezzogiorno, ove maggiori sono i fabbisogni e più elevata è la percentuale di redditi familiari insufficienti ad accedere al libero mercato dell'abitazione, e verso le zone industriali di intensa urbanizzazione, ove la mancanza di alloggi può costituire una strozzatura per lo sviluppo. Gli altri tre quarti saranno riservati all'attività edilizia privata, ivi compresa quella convenzionata, opportunamente stimolata e incoraggiata nelle varie forme definite nei paragrafi precedenti (politiche per la modernizzazione delle imprese, ampliamento delle possibilità di credito, convenzioni legate ad agevolazioni finanziarie).

CAPITOLO VII

SICUREZZA SOCIALE

70. — Obiettivo finale del programma nel campo sanitario, previdenziale e dell'assistenza sociale è l'attuazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale.

A tal fine occorre riformare con la necessaria gradualità, l'attuale sistema, nel quale la dispersione delle competenze, la molteplicità degli Enti gestori, la difformità dei criteri di erogazione delle prestazioni, la dispersione e la polverizzazione della spesa ostacolano il conseguimento di un soddisfacente grado di efficienza e di equità, nonostante l'elevato impegno economico che grava sulla collettività e in particolare su alcune categorie.

Settore sanitario.

71. — Il programma si svolgerà su queste direttive:

a) il Ministero della sanità, realizzando un Servizio sanitario nazionale, articolato nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni, e utilizzando le diverse attività del settore, pubbliche e private, dirigerà e coordinerà la politica sanitaria del Paese. Il Servizio sarà finanziato dallo Stato attraverso il contributo dei cittadini in proporzione alla rispettiva capacità contributiva;

b) le prestazioni sanitarie — preventive, curative e riabilitative — saranno estese a tutti i cittadini;

c) l'intervento sanitario pubblico, soprattuttto in senso preventivo, sarà orientato al fine di ridurre l'incidenza delle malattie di maggiore rilievo sociale e della mortalità infantile, e ottenere una sostanziale elevazione del livello igienico-sanitario del Paese.

La graduale realizzazione del Servizio sanitario sarà facilitata dalla fusione degli Istituti mutualistici e degli Enti pubblici operanti nel settore della mutualità. Nelle fasi di attuazione del Servizio sanitario nazionale si procederà ad una razionalizzazione del settore e all'unificazione dei trattamenti e dei sistemi di erogazione; in particolare dovrà essere assicurata una maggiore efficienza degli organi di amministrazione, tra l'altro, dando prevalente partecipazione ai rappresentanti dei lavoratori e rendendo più penetrante e più snello il controllo.

Continueranno a svolgere la loro libera attività le case di cura e gli enti assistenziali privati.

72. — In relazione agli obiettivi indicati sarà necessario formulare una legge-quadro per la sanità nella quale siano definiti i soggetti della prestazione sanitaria ed i suoi contenuti; i criteri di erogazione delle diverse prestazioni; gli organi dell'Amministrazione sanitaria, particolarmente quelli provinciali e regionali, direttamente dipendenti dal Ministero della sanità e le relative competenze ai diversi livelli; gli organi di consulenza dell'Amministrazione sanitaria e i criteri della loro composizione; il finanziamento della prestazione sanitaria.

La legge dovrà indicare altresì le fasi ed i tempi di attuazione della riforma.

Costituiscono concreto e coerente avvio alla riforma i disegni di legge già presentati in Parlamento e relativi:

alla riforma ospedaliera;

alla riforma della C. R. I.;

alla riforma degli organi di amministrazione dell'O.N.M.I.;

alla riforma dell'Istituto superiore di sanità,

mentre si provvederà ad adeguare al contenuto della legge-quadro la legislazione vigente ed in particolare:

il testo unico delle leggi sanitarie;

la legge comunale e provinciale;

la legge sull'assistenza psichiatrica, per la quale è stato già elaborato un apposito disegno di legge

73. — L'estensione della protezione sanitaria globale a tutti i cittadini richiede l'aumento e l'adeguamento qualitativo dei diversi presidî sanitari.

Il primo di questi presidî sarà l'Unità sanitaria locale. Questa assicurerà la tutela della salute del cittadino a livello dell'intervento sanitario di base, con funzioni eminentemente preventive, di medicina sociale e di educazione sanitaria, e riassumerà in un'unica struttura tutte le competenze e tutte le funzioni sanitarie che attualmente si ripartiscono, a livello locale, tra un numero notevole di organismi diversi.

Le Unità sanitarie locali dovranno realizzare, in coordinamento con l'attività degli altri presidî sanitari, il più diretto contatto con la popolazione da servire: il loro numero sarà stabilito in funzione delle caratteristiche geo-morfologiche e demografiche delle singole regioni, assumendo a parametri minimi e massimi di popolazione 15 mila e 50 mila abitanti per unità sanitaria, salvo che per i centri urbani con più di 100 mila abitanti nei quali i limiti minimi di popolazione non dovranno essere inferiori ai 50 mila abitanti.

Il Ministero della sanità ha provveduto ad istituire un'apposita Commissione di studio, che ha già iniziato i suoi lavori, il cui compito primo e fondamentale è quello di dare una configurazione giuridico-amministrativa alle Unità sanitarie locali e determinarne i limiti e le competenze, in attesa dell'attuazione del Servizio sanitario nazionale, del quale esse dovranno costituire l'espressione periferica.

Complessivamente si calcola che siano necessarie 2.113 Unità sanitarie locali. Tenuto conto degli Uffici sanitari locali e consorziali già esistenti e funzionanti, si dovranno costruire nel quinquennio circa 1.300 Unità sanitarie locali.

Le spese di impianto saranno pari a circa 50 miliardi di lire, mentre le spese di gestione sono comprese fra quelle generali del servizio sanitario.

La rete attuale degli ambulatori pubblici, gestiti dai Comuni, costituirà l'estrema articolazione periferica del sistema.

Nell'ambito delle strutture sanitarie di base, interventi particolari saranno predisposti per migliorare ed estendere la rete dei laboratori provinciali di igiene e profilassi e per potenziare i Centri specializzati per la prevenzione specifica e per la lotta contro le più importanti malattie sociali.

Si provvederà infine attraverso la C. R. I., tenuto conto del sempre crescente sviluppo della motorizzazione e del conseguente preoccupante aumento degli infortuni della strada, all'allestimento di un congruo numero di posti di pronto soccorso soprattutto lungo le grandi vie di comunicazione.

74. — Il fabbisogno ospedaliero al 1979 è stato complessivamente stimato in 207 mila posti-letto, distinti per tipo e categoria di ospedali e per distribuzione territoriale, secondo le indicazioni della Tabella 1.

Per la sua determinazione si è adottato un indice decrescente per i posti-letto per acuti, mentre si è previsto un aumento progressivo dei posti-letto per lungodegenti e per convalescenti, secondo le indicazioni del nosografismo del Paese.

La classificazione degli ospedali per acuti è stata effettuata in base alle esigenze tecnico-funzionali anziché in base al movimento delle degenze, provvedendo così ad individuare unità ospedaliere di base (con un numero di posti-letto da 150 a 300), unità ospedaliere principali (con un numero di 300-600 posti-letto), unità ospedaliere regionali (con un numero di 600-1.800 posti-letto in centri ospedalieri poliblocco).

Il problema della ubicazione dei diversi tipi di unità ospedaliere sarà affrontato dai singoli piani regionali sulla base delle caratteristiche socio-economiche e geografiche delle diverse Regioni. Le scelte terranno conto delle indicazioni generali contenute nella legge-quadro sanitaria e di quelle del piano ospedaliero nazionale.

75. — L'ampiezza del periodo necessario per coprire il fabbisogno indicato nella Tabella 1 non consente di determinare in via definitiva la spesa occorrente.

La spesa complessiva nei tre quinquenni, sulla base dei costi attuali, sarebbe di circa 830 miliardi di lire. Nel quinquennio 1966-70 si provvederà a realizzare circa 80.000 posti-letto, dei quali il 70% nel Mezzogiorno e nelle Isole.

All'attuazione del piano ospedaliero nazionale è stato dato concreto avvio mediante la legge 30 maggio 1965, n. 574, che per gli esercizi 1965 e 1966 ha stanziato contributi per sei miliardi. Essi consentiranno l'esecuzione di opere per un importo di 130 miliardi dei quali il 60 % riguardano l'Italia meridionale e insulare.

76. — La promozione della ricerca sanitaria, soprattutto per la lotta o la prevenzione di malattie che per la loro diffusione e pericolosità rivestono un elevato interesse sociale, sarà attuata mediante:

a) lo sviluppo della ricerca pubblica, a livello degli istituti universitari e speciali (Istituto superiore di sanità) e degli ospedali;

b) i contributi pubblici alla ricerca privata, sia di carattere generale, sia specifica per lo sviluppo di indirizzi particolarmente necessari;

c) il coordinamento tra ricerca pubblica e ricerca privata.

TABELLA 1. — *Fabbisogno di posti letto per categorie di ospedali al* 1979.

	Ospedali regionali	Ospedali principali e di base	Convalescenziari	Neuro-psichiatrici	Sanatoriali	Totale
Italia nord-occidentale	—	7.700	24.700	20.300	2.300	55.000
Italia nord-orientale e centrale	—	—	32.000	18.000	—	50.000
Mezzogiorno	16.000	20.600	32.000	28.600	4.800	102.000
Italia . .	16.000	28.300	88.700	66.900	7.100	207.000

77. — L'incoraggiamento alla ricerca privata si realizzerà soprattutto mediante la tutela giuridica delle invenzioni farmaceutiche. A questo fine, anche per armonizzare la legislazione italiana con quella degli altri Paesi del Mercato Comune Europeo, il Governo ha approvato e presentato al Parlamento un disegno di legge per l'istituzione del brevetto nel settore dei medicamenti, con le seguenti caratteristiche:

a) la tutela è estesa ai soli procedimenti di fabbricazione;

b) il periodo di godimento in esclusiva è fissato in 10 anni;

c) la licenza di pubblica utilità sarà concessa tutte le volte che il Ministero della sanità avrà accertato l'esistenza dei presupposti necessari e comunque quando:

la produzione di un medicamento sia insufficiente per quantità o per qualità;

il prezzo di un medicamento risulti troppo elevato.

78. — L'introduzione del brevetto sarà accompagnata da una disciplina globale della produzione e distribuzione di medicamenti, alla quale dovrà presiedere il Ministero della sanità, che dovrà essere dotato di un efficiente apparato tecnico. Per ottenere una disciplina aderente alla realtà attuale, appare indispensabile l'adozione di una farmacopea aggiornata al 1964. Tale provvedimento favorirebbe lo sviluppo della produzione corrente di preparati galenici, ferma al 1940.

Si dovrà procedere ad una generale revisione dei prezzi e delle autorizzazioni dei farmaci esistenti sul mercato italiano.

A questo fine, tenuto conto dell'esperienza acquisita dal C. I. P., e della opportunità di tenere distinte le competenze riguardanti i controlli di qualità e la produzione in senso tecnico da quelle relative agli aspetti economici, si ritiene opportuno confermare questa ultima competenza al C. I. P., attribuendogli anche quella, attualmente detenuta dal Ministero della sanità, della determinazione dei prezzi in sede di registrazione dei prodotti. Per tali fini il C. I. P. dovrà essere dotato di personale tecnico e di strumenti di indagine e di rilevazione diretta degli elementi di costo. Il C. I. P. dovrà ovviamente espletare tali compiti in stretta collaborazione con l'Amministrazione sanitaria.

Una prima e provvisoria riforma del metodo per la fissazione dei prezzi verrà attuata mediante una riduzione delle spese di confezionamento.

La revisione dei prezzi, tenendo conto delle riduzioni già effettuate e delle altre possibili (antireumatici, analgesici, antipiretici, ecc.) dovrebbe consentire una notevole diminuzione nel costo dei consumi mutualistici a cui occorre aggiungere il risparmio per l'assistenza farmaceutica diretta (prestazioni ambulatoriali) e per l'assistenza ospedaliera.

79. — Sebbene il numero delle farmacie (11.325 al 31 dicembre 1961) risulti in lieve eccesso rispetto alla legge che prevede una farmacia per ogni 5 mila abitanti, gli abitanti delle zone periferiche delle grandi città, e soprattutto dei 2.600 Comuni sprovvisti di farmacie, si trovano in condizioni disagiate per l'acquisto dei medicinali.

Rispettando il criterio della coesistenza della rete privata con quella pubblica, ma modificando il rapporto numerico a favore di quest'ultima, dovranno essere istituite farmacie in tutti i Comuni (o consorzi di Comuni, per quelli più piccoli) ove mancano. Sembra opportuno — anche in relazione ai criteri adottati nel più vasto ambito della distribuzione (si veda il capitolo XIX) — aggiornare e razionalizzare il regime giuridico che attualmente regola l'esercizio farmaceutico.

Altri punti di distribuzione al pubblico potranno essere creati, soprattutto per le medicine prescritte nel corso delle visite mediche, presso le sedi degli ospedali, in modo da rendere più rapida e capillare la distribuzione dei farmaci e di ridurre i costi di distribuzione.

80. — Un'azione organica per la repressione delle frodi alimentari e per la tutela della salubrità dei prodotti alimentari verrà svolta dal Ministero della sanità, ferma restando la competenza del Ministero dell'agricoltura per quanto riguarda la lotta contro le sofisticazioni, la tutela dei produttori agricoli ed il controllo delle sostanze impiegate nella conduzione della azienda agricola.

La crescente diffusione di prodotti dietetico-alimentari preparati e conservati con moderni metodi (refrigerazione, congelamento, ecc.) postula a sua volta l'adozione di norme che permettano e la identificazione dei prodotti stessi in base alle caratteristiche tecnico-produttive e la valutazione delle loro idoneità all'uso specifico cui sono destinati.

L'impetuoso sviluppo dei consumi alimentari preparati industrialmente o comunque già commercializzati rende particolarmente urgente — nell'interesse dei consumatori — una siffatta disciplina, per la quale dovrà tenersi conto degli accordi internazionali in materia e delle norme comunitarie già in corso di avanzata elaborazione.

Contemporaneamente, oltre al potenziamento dei Laboratori provinciali di igiene e profilassi ed all'adeguamento della loro attrezzatura, si darà luogo all'aumento ed alla più idonea preparazione del personale da adibire, a tutti i livelli, ai servizi di vigilanza sull'alimentazione, dalle guardie e vigili sanitari agli ispettori e dai Laboratori provinciali.

Particolari norme di legge saranno predisposte al fine di integrare la legislazione vigente, concedendo ampi poteri di interveno all'autorità sanitaria ed agli organi di controllo e di vigilanza tecnica.

81. — La componente sanitaria si rileva di primissimo piano per lo sviluppo della produzione zootecnica. Occorrerà pertanto che le politiche direttive del risanamento e l'azione dei servizi veterinari — con particolare riguardo al potenziamento degli Istituti zoo-profilattici sperimentali — vengano realizzate in stretto collegamento con gli organi ai quali è affidata la direzione della politica zootecnica.

In quest'ambito troveranno soluzione anche i problemi relativi al controllo igienico-sanitario dei prodotti zootecnici immessi sul mercato.

82. — Un livello elevato di efficienza delle diverse strutture sanitarie richiede l'adeguamento quantitativo e qualitativo del personale disponibile.

Il numero dei medici nel 1970 (circa 95.000) resterà inferiore ad uno standard ottimale, calcolabile in 130 mila unità. Si renderanno pertanto necessarie misure atte ad ovviare a questa situazione.

Se è auspicabile, infatti, che per gli ospedalieri e gli addetti ai compiti di sanità pubblica il rapporto di lavoro abbia caratteristiche di impiego a tempo pieno,

è necessario tenere presente che questo tipo di rapporto comporta il divieto di esercitare ogni altra attività professionale. Per i professori universitari il problema sarà affrontato in sede di riforma universitaria. Sembra opportuno pertanto che l'introduzione del tempo pieno per queste categorie avvenga con gradualità e consenta di disciplinare l'attività professionale dei medici in maniera corrispondente alle esigenze dei vari servizi.

Per quanto riguarda la prestazione sanitaria generica, preoccupazione ed obiettivo del servizio sono quelli di rendere adeguata quantitativamente l'offerta dei servizi sanitari alle crescenti esigenze della popolazione e di migliorarla qualitativamente. In tal modo non solo verranno rispettate le caratteristiche libero-professionali dei medici, ma il rapporto medico-paziente si svolgerà con sempre maggiore riferimento alle capacità ed al prestigio del sanitario. Occorrerà inoltre provvedere ad aumentare i centri di formazione del personale ausiliario, in considerazione delle gravi carenze che l'organizzazione sanitaria italiana manifesta in questo campo.

Contemporaneamente si dovrà procedere ad una rivalutazione professionale degli ausiliari, adeguando a questa esigenza i criteri di preparazione, i regolamenti delle scuole, il riconoscimento giuridico dei titoli professionali, il trattamento economico.

Una particolare iniziativa che è necessaria realizzare con la massima urgenza nel settore della formazione del personale è la Scuola di sanità pubblica, per la qualificazione professionale dei medici e degli ausiliari addetti ai compiti di medicina preventiva e di organizzazione sanitaria.

83. — La spesa per la realizzazione del piano sanitario ammonterà nel quinquennio complessivamente a 5.505 miliardi dei quali:

a) per investimenti 380

b) per prestazioni sanitarie (escluse le spese generali e di amministrazione) 5.125

Settore previdenziale.

84. — La realizzazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale, che costituisce l'obiettivo a lungo termine del settore, comporta:

a) l'estensione progressiva a tutta la popolazione dei trattamenti assistenziali e previdenziali ed in particolare delle prestazioni per invalidità, vecchiaia e superstiti;

b) il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle prestazioni;

c) il riordinamento dei vari regimi e dei vari istituti operanti nei diversi settori;

d) il migliorameno della gestione economica delle somme disponibili;

e) la fiscalizzazione progressiva del sistema di finanziamento diretta a realizzare una equa distribuzione degli oneri tra i cittadini in base alla rispettiva capacità contributiva, anche in collegamento con la riforma tributaria.

Si tratta, naturalmente, di obiettivi di lungo periodo, che non potranno realizzarsi nell'arco di un quinquennio e che in ogni caso presuppongono una revisione dell'attuale sistema fiscale.

Durante tale periodo, tuttavia, dovranno essere compiuti decisivi progressi verso la loro realizzazione.

Nei paragrafi seguenti sono esposti gli obiettivi specifici che il programma si propone di conseguire nei prossimi cinque anni, i mezzi disponibili per realizzarli, i tempi entro i quali se ne prevede la realizzazione.

85. — La spesa e le prestazioni monetarie da corrispondere in caso di maternità, di malattia, di tubercolosi, di infortunio sul lavoro e di malattia professionale è stata nel 1963 pari complessivamente a circa 200 miliardi.

Il riordinamento generale di queste prestazioni dovrà consentire, alla fine del quinquennio, il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) l'indenintà giornaliera per malattia, tubercolosi, malattie professionali, infortuni, maternità dovranno giungere a garantire mediamente ai lavoratori dipendenti l'80 % della retribuzione;

b) le rendite per inabilità permanente e per morte dovuta a cause di lavoro dovranno essere più adeguatamente rapportate alla retribuzione.

La spesa aggiuntiva può essere calcolata intorno ai 150 miliardi annui e ad essa può farsi fronte parzialmente con il blocco degli incrementi annui della gestione a capitalizzazione dell'I.N.A.I.L.

86. — La tutela della disoccupazione, che dovrà fornire ai lavoratori mezzi di sussistenza adeguati in attesa di una nuova occupazione, costituisce un aspetto basilare della politica economica e sociale, soprattutto in considerazione degli effetti che le esigenze di riconversione e di riammodernamento dell'apparato produttivo possono provocare sul livello di occupazione.

In relazione alla politica di sviluppo e di piena occupazione perseguita dal Programma, soprattutto in considerazione della prevedibile maggiore mobilità del lavoro, si rende necessaria l'adozione di iniziative miranti a ridurre per i lavoratori gli effetti negativi della presente fase di ristrutturazione dell'apparato produttivo.

Tali iniziative dovranno rispondere ai seguenti criteri:

a) la uniformità delle prestazioni monetarie per tutti i lavoratori disoccupati;

b) la riforma della Cassa integrazione guadagni come strumento di sostegno del reddito dei lavoratori di aziende in fase di riconversione tecnologica o interessate da crisi di settore;

c) l'adozione di politiche di riqualificazione delle forze di lavoro e di orientamento verso nuove occupazioni con particolare riferimento alle esigenze di sviluppo delle zone critiche e dei settori produttivi in difficoltà; tali politiche andranno opportunamente ambientate nella programmazione regionale;

d) la costituzione, attraverso accordi contrattuali delle parti, di fondi di settore con mezzi monetari erogati dalle categorie imprenditoriali, per ricostruire la posizione pensionistica degli operai anziani in caso di licenziamento anticipato;

e) la possibilità di concedere la liquidazione anticipata ai lavoratori anziani con i quali è stato concluso il rapporto di lavoro.

87. — Per quanto riguarda gli assegni familiari, gli obiettivi che il programma persegue sono:

a) l'estensione delle prestazioni per assegni familiari ai lavoratori dipendenti di tutte le categorie, nonché, a partire dal 1967, ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri;

b) l'unificazione dei criteri per la determinazione del loro ammontare, allo scopo di assicurare una tutela più efficace per i figli e il coniuge a carico;

c) l'estensione della tutela ai beneficiari di prestazioni economiche temporanee e permanenti a carico del sistema previdenziale;

La spesa annua attuale, comprensiva dei miglioramenti entrati in vigore nell'ottobre 1964, raggiunge i 630 miliardi. Il costo annuo aggiuntivo nella misura prevista per il quinquennio ammonta a circa 140 miliardi.

88. — L'intervento di più importante rilievo sociale appare quello relativo alla tutela dell'invalidità, vecchiaia e superstiti nei confronti del quale l'obiettivo fondamentale di lungo periodo, è costituito dall'erogazione di una pensione base per tutti i cittadini finanziata dal sistema fiscale.

Tale pensione potrà essere integrata attraverso forme di previdenza categoriale che potranno essere liberamente trattate e definite tra le singole categorie economiche o gruppi di categorie.

La legge 21 luglio 1965, n. 903, consente di regolare la fase transitoria verso la realizzazione del nuovo assetto mediante il fondo sociale attraverso il quale è stata erogata una pensione di base ai lavoratori dipendenti ed autonomi, mentre si sono definiti i criteri per l'adeguamento delle pensioni nell'ambito dell'attuale sistema, rivalutando — in media del 20 per cento — i trattamenti minimi e le pensioni contributive della stessa categoria, partendo dagli attuali trattamenti.

Tale riforma costituisce parte integrante della riforma generale del sistema previdenziale che, nel lungo periodo, si propone, sul piano organizzativo, l'istituzione di un unico organismo a carattere nazionale che abbia il compito della gestione e della erogazione di tutte le prestazioni monetarie. Il nuovo organismo a carattere nazionale sarà amministrato a tutti i livelli in maniera democratica. Costituisce concreto avvio alla riforma generale del sistema previdenziale, nella fase transitoria, l'unificazione in un unico ente dei sistemi di riscossione dei contributi, da attuarsi nel corso del quinquennio.

La spesa complessiva per la realizzazione degli obiettivi indicati, nonché per la corresponsione dei trattamenti aggiuntivi della pensione base dei lavoratori, si può valutare, in media, nell'ordine di circa 1820 miliardi per ciascun anno.

Settore assistenziale.

89. — Il bisogno economico è ancora oggi alla base dell'intervento assistenziale. Ma la esplicazione dell'intervento è regolata dalla più ampia discrezionalità, esasperata dal gran numero di organi ed enti (oltre 40 mila) investiti di pubbliche funzioni di assistenza.

La legislazione assistenziale, per il modo frammentario ed occasionale con cui è stata istituita, ha determinato la moltiplicazione delle categorie giuridiche degli enti assistenziali e ha dato luogo alla costituzione di una struttura organizzativa ibrida alla quale partecipano, spesso con funzioni identiche e in concorrenza fra loro, organi governativi, enti pubblici nazionali ed enti locali territoriali.

Infine la distribuzione territoriale dell'organizzazione assistenziale è tale da risultare, nel suo sviluppo qualitativo e quantitativo, inversamente proporzionale al bisogno presente nelle diverse zone.

90. — Parallelamente all'attuazione delle riforme previste nei settori della sanità e della previdenza sociale, e tenendo conto dei loro prevedibili riflessi sul settore dell'assistenza sociale, si dovrà provvedere:

a) alle necessarie modifiche della legislazione e organizzazione assistenziale;

b) al riordinamento dell'assistenza di primo intervento secondo criteri uniformi, prestazioni prestabilite e preferibilmente economiche, che rendano l'intervento tempestivo, efficace e dignitoso;

c) al coordinamento tra assistenza privata e assistenza pubblica.

Nell'ambito di questo riordinamento assumerà particolare valore sociale, oltreché giuridico, l'abolizione dell'elenco delle persone in condizioni di povertà e di bisogno, assistibili dagli Enti comunali di assistenza.

91. — La definizione degli obiettivi specifici dovrà tener conto:

della evoluzione dei bisogni conseguenti alle rapide trasformazioni economiche;

delle esigenze tipiche di zone che presentano sul piano dell'insediamento e della vita socio-economica situazioni particolari, quali le aree metropolitane, le zone di esodo e di spopolamento, le aree di recente sviluppo economico;

della necessità di un riordinamento istituzionale che superi lo stato attuale di sovrapposizione e di frazionamento di competenze e di dispersione di mezzi, coordinando ed utilizzando — in conformità dell'articolo 38 della Costituzione — anche le libere iniziative dell'assistenza privata.

Il rinnovamento dell'azione nel campo dell'assistenza dovrà attuarsi mediante:

a) il superamento del criterio della povertà per l'accesso ai servizi di assistenza;

b) l'adozione del criterio di scelta tra più servizi per i bisogni più estesi e per i quali è attualmente previsto un solo tipo di assistenza;

c) l'adozione del criterio dell'uguaglianza delle prestazioni per bisogni uguali, da realizzare attraverso la fissazione di standard minimi dei servizi;

d) l'accentuazione del carattere preventivo dell'assistenza sociale.

La revisione dei criteri di assistenza sarà accompagnata da un riassetto istituzionale a cui si provvederà mediante presentazione di un'apposita legge-quadro.

92. — L'ampiezza delle riforme proposte e la conseguente necessità di provvedere ad uno studio approfondito delle singole situazioni di settore — che solo in alcuni casi (ad esempio per l'assistenza all'infanzia) hanno raggiunto un sufficiente grado di elaborazione — in ordine soprattutto alla trasformazione sostanziale del carattere delle diverse prestazioni, non ha consentito di valutare analiticamente il costo ed i tempi delle riforme.

Per questo motivo le spese per l'assistenza non hanno trovato particolare evidenza e continueranno ad essere classificate fra i trasferimenti ed i consumi privati.

Sulla base di questa precisazione e sulla base dei criteri esposti nel paragrafo 90, gli obiettivi prioritari che il programma si propone di realizzare sono:

Asili nido. — Questo servizio, che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale, viene offerto alla famiglia per assicurare una adeguata assistenza, per ottenere un più armonico e sano sviluppo psico-fisico dell'infanzia e per facilitare l'accesso delle donne al lavoro.

Al fine di migliorare l'attuale situazione (522 asili nido dell'O.N.M.I.) dovrebbe essere prevista nel quinquennio, su un fabbisogno complessivo di 10 mila asili nido, la costruzione di almeno 3.800 nuovi asili per 145 mila bambini.

Il servizio dovrebbe dipendere amministrativamente dai Comuni, mentre la protezione sanitaria dovrebbe essere garantita dai pediatri delle Unità sanitarie locali.

La normalizzazione del settore nelle zone urbane, specie se industrializzate, dovrebbe rivestire carattere di priorità.

Disadattati sociali. — L'intervento assistenziale nel settore si propone di favorire al massimo e il più rapidamente possibile l'inserimento dei soggetti nelle normali sedi di lavoro, di istruzione e di vita sociale.

A livello regionale, attraverso il lavoro dei Comitati regionali per la programmazione economica, si imposterà una programmazione di settore per individuare l'entità, la dislocazione ed il tipo di bisogno; l'entità ed il tipo dei servizi già operanti; la possibilità di riconversione di istituti per minori normali (ove si prestino a questa riconversione mediante opportuni incentivi e con l'assistenza tecnica degli Assessorati provinciali dell'assistenza); il conseguente fabbisogno di nuove realizzazioni, precisando tipo, ampiezza e localizzazione di tali servizi.

A livello nazionale un gruppo di esperti studierà gli standard dei diversi tipi di servizi per le varie categorie di disadattati sociali ed i relativi costi ed analizzerà gli stanziamenti pubblici per questo settore (attualmente esistenti sotto varie voci, presso diversi Ministeri ed altri organismi).

Il raffronto fra le esigenze prospettate a livello regionale e tali standard permetterà di programmare una organica soluzione del problema con una razionale utilizzazione dei fondi disponibili per questo settore e di quelli che verranno destinati a seconda di quanto sarà prospettato e richiesto dagli organi tecnici di cui ai commi precedenti.

Minorati fisici e psichici. — L'intervento assistenziale nel settore si propone di prevenire e ridurre le cause di minorazione e di recuperare i minorati. A tal fine, si provvederà ad istituire scuole speciali e laboratori protetti.

Forme concrete di assistenza saranno inoltre concesse agli invalidi civili irrecuperabili o non ancora recuperati mentre forme integrative saranno concesse a coloro che possono svolgere un'attività lavorativa parziale.

Affidamento familiare. — L'intervento si propone di adeguare l'assistenza italiana alle esperienze di altri Paesi e di ridurre l'attuale pressione sugli Istituti assistenziali per minori, tenendo anche conto delle più moderne indicazioni della psico-pedagogia.

E' stata già presentata un'apposita legge basata sugli studi e le indicazioni che sono già disponibili.

Istituti educativo-assistenziali per minori. — Per questo settore, che presenta un rilevante numero di enti nazionali e locali interessati, si prevede di effettuare a cura dei Comitati regionali per la programmazione, un esame regionale e provinciale della situazione in base ai dati disponibili, mentre in sede nazionale si fisseranno gli standard di base cui si dovrà riferire l'azione di controllo, di assistenza tecnica e di sostegno finanziario.

Si ritiene che la rivalutazione delle pensioni ai superstiti prevista nel programma e il rinnovamento dell'istituto dell'affidamento familiare, specie per i bambini abbandonati, debbano ridurre il numero degli utenti degli Istituti educativo-assistenziali per minori, che dovrebbero essere utilizzati soprattutto dai minori normali per i quali non sia possibile altra soluzione e le cui famiglie ritengano necessario affidarli a tali Istituti. Una contrazione nel numero degli utenti faciliterebbe, fra l'altro, la riorganizzazione del settore che si dovrebbe attuare sulla base degli accertamenti sopra indicati.

Anziani. — In aggiunta agli istituti di ricovero comunitario e ai gerontocomi, dotati di convenienti e moderne attrezzature sanitarie e ricreative, occorre prevedere la progressiva diffusione di case-albergo a carattere residenziale e con servizi comuni centralizzati, riservati ad anziani validi; l'assegnazione di alloggi per anziani nell'ambito dell'edilizia popolare e sovvenzionata; la creazione di centri diurni di cultura, svago e assistenza geriatrica.

Per gli istituti di ricovero si dovrebbe seguire la procedura precedentemente indicata per gli altri tipi di istituto (disadattati e minori): indagine nel primo anno a livello regionale; contemporanea fissazione di standard e costi da parte di un gruppo di esperti; programmazione, in base ai fondi disponibili, di un intervento per nuove costruzioni e rammodernamenti negli anni successivi.

Ex-combattenti anziani bisognosi. — Provvidenze particolari — in attesa dell'attuazione dei programmi di sicurezza sociale il cui avviamento è previsto dall'attuale programma — saranno previste per alcune categorie verso le quali la nazione ha obblighi morali di assistenza.

Lavoratori italiani all'estero. — Particolare considerazione sarà data alle esigenze dei connazionali all'estero e delle loro famiglie ed ai problemi relativi alla loro assistenza.

93. — L'obiettivo di rinnovare i metodi tradizionali dell'assistenza impone di prevedere, da un lato, organici programmi di aggiornamento del personale, e dall'altro una soluzione transitoria dell'annoso problema delle scuole di servizio sociale, in attesa di quella definitiva da attuarsi nell'ambito delle ordinarie strutture scolastiche. Tale soluzione transitoria risulta opportuna in relazione alla larga utilizzazione di assistenti sociali che si renderà necessaria nei prossimi anni.

Il personale attualmente operante ai vari livelli dell'assistenza sociale, ammonta, secondo calcoli approssimativi, a 200 mila unità, di cui 6.000 circa sono assistenti sociali. Soltanto una minima parte di tale personale segue corsi di aggiornamento.

Per l'accertamento del diritto all'assistenza, sarà favorito, presso gli enti locali, l'inserimento degli assistenti sociali.

Protezione civile.

94. — Nel quadro dei problemi della « Sicurezza sociale » occorrerà provvedere all'adeguamento dei servizi di protezione delle popolazioni colpite da pubbliche calamità e da ogni evento, naturale o accidentale.

Il potenziamento dei servizi di protezione civile, oltre a costituire l'assolvimento di una delle più preminenti responsabilità pubbliche, quale la difesa dai pericoli, rappresenta anche un importante presupposto del piano di sviluppo economico in quanto concorre nell'assicurare, con i propri presidi a tutela delle persone e dei beni, quelle garanzie indispensabili perchè lo sviluppo stesso possa attuarsi.

CAPITOLO VIII
ISTRUZIONE E FORMAZIONE CULTURALE

95. — Un intenso lavoro di ricerca ha già da tempo, consentito d'impostare il problema della scuola in termini programmatici. I risultati dei lavori della Commissione d'indagine sulla scuola, *la Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia* e le *Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola,* sono gli elementi essenziali sui quali si basano le principali direttive d'intervento del programma in questo settore.

Scuola e modificazione della struttura professionale.

96. — Gli obiettivi di sviluppo della scuola tengono conto, oltre che delle fondamentali esigenze di diffusione dell'istruzione e di formazione culturale, della necessità di disporre di personale qualificato in relazione alle esigenze poste dall'evoluzione del sistema economico.

L'espansione produttiva e dell'occupazione, previste dal presente programma, richiedono infatti che siano realizzate profonde modificazioni qualitative della struttura professionale, necessarie per elevare il livello di produttività del lavoro e garantire la continuità dello sviluppo stesso.

La struttura professionale dell'occupazione dovrebbe modificarsi, tra il 1964 ed il 1981, come mostra la Tabella 1.

TABELLA 1. — *Stima della struttura professionale dell'occupazione al* 1964 *e al* 1981.

CATEGORIE PROFESSIONALI	1964		1981	
	Migliaia di unità	Composizione	Migliaia di unità	Composizione
Personale generico	10.421	*52,7*	3.420	*15,3*
Personale qualificato	6.170	*31,2*	11.520	*51,6*
Quadri intermedi inferiori	1.485	*7,5*	3.550	*15,9*
Quadri intermedi superiori	988	*5,0*	2.370	*10,6*
Dirigenti e quadri superiori	711	*3,6*	1.470	*6,6*
Totale	19.775	*100,0*	22.330	*100,0*

Il riordinamento e l'adeguamento delle strutture scolastiche, indicati nel presente capitolo, traggono pertanto origine da un lato dalla necessità di soddisfare la domanda sociale di educazione, quale scaturisce dalla evoluzione della società, dall'altro dalla valutazione della domanda di occupazione in termini di strutture professionali.

Obiettivi di espansione scolastica.

97. — Gli obiettivi realizzabili nei prossimi cinque anni nel campo della formazione scolastica sono: per la scuola dell'obbligo: un aumento del numero di licenziati da 470 mila nel 1965-66 a 550 mila nel 1969-70; per la scuola secondaria superiore: un aumento del numero dei licenziati da 50 mila ad oltre 100 mila negli istituti professionali; da 65 mila a circa 100 mila licenziati negli istituti tecnici; da 72 mila, ad oltre 80 mila licenziati nei licei ed istituti magistrali. Nel campo dell'istruzione superiore, per quanto riguarda i corsi di diploma, è prevedibile che il numero dei diplomati potrà più che quadruplicarsi. Il numero annuo dei laureati passerà, nel complesso, da 32 mila nel 1965-66 a circa 40 mila nel 1969-70. Nel quinquennio dovranno inoltre conseguire il diploma di laurea di II grado (dottorato di ricerca), di cui è prevista l'istituzione, alcune migliaia di laureati.

Edilizia scolastica.

98. — L'edilizia scolastica risulta oggi gravemente inadeguata. Alla realizzazione di un programma di sviluppo in questo settore si frappongono, oltre a difficoltà di natura tecnica, derivanti dalle dimensioni del problema da affrontare, anche ostacoli di natura legislativa, amministrativa e finanziaria.

La realizzazione di un programma di costruzioni capace di colmare i *deficit* esistenti richiede: la tipizzazione e razionalizzazione dei sistemi di costruzione e l'adozione di tecniche di prefabbricazione entro i limiti consentiti dalla varietà delle esigenze; il coordinamento degli interventi; una precisa definizione delle competenze; la modifica del sistema di finanziamento.

99. — In attesa delle conclusioni della rilevazione nazionale sullo stato dell'edilizia scolastica, di cui all'articolo 10 della legge 13 luglio 1965, n. 874, che permetterà di accertare la consistenza del patrimonio edilizio alla data del 1° giugno 1966, i posti-alunno mancanti al 31 dicembre 1965 si possono stimare in 800 mila per la scuola elementare, 849 mila per la media e 592 mila per la scuola secondaria superiore.

Il fabbisogno per espansione degli effettivi scolastici relativo al quinquennio 1966-1970 può essere valutato a circa 1.045.000 posti-alunno di cui 306 mila nella scuola elementare, 252 mila nella media e 487 mila nelle secondarie superiori.

Tenuto conto delle risorse disponibili nell'ambito degli impieghi sociali del reddito e delle possibilità tecniche di costruzione di nuove scuole, si ritiene che il finanziamento possibile nel prossimo quinquennio consentirà di realizzare circa 1.485.000 posti-alunno per le scuole elementari, medie, secondarie ed artistiche e circa 135 mila posti-alunno per la scuola materna.

Ciò renderà possibile il soddisfacimento di tutto il fabbisogno aggiuntivo che si manifesterà nel prossimo quinquennio e consentirà la copertura di una prima parte del *deficit* accumulatosi in passato, escluse le ordinarie sostituzioni.

Il conseguimento di questo obiettivo comporterà uno sforzo importante, molto superiore anche a quello sviluppato nel quinquennio precedente. D'altra parte va sottolineato che gli anni prossimi saranno quelli nei quali l'espansione scolastica si manifesterà con il massimo di intensità.

Nel settore dell'edilizia universitaria, in base alle previsioni del numero di nuovi studenti frequentanti e dei criteri di valutazione adottati dalla Commissione d'indagine sulla scuola, si prevede la costruzione di nuovi edifici per complessivi metri quadrati 1.350.000 parte dei quali destinati, fatti salvi i generali bisogni del Mezzogiorno, a un Centro universitario a carattere residenziale da localizzare nella Calabria.

Tale Centro ospiterà in prevalenza studenti provenienti dalle zone meridionali prive di sede universitaria e risponderà all'esigenza di promuovere la formazione di personale superiore e dirigente del Mezzogiorno. Esso disporrà di adeguate attrezzature perchè vi si possano compiere attività di ricerca scientifica e perchè possa comprendere tutte le discipline più direttamente connesse allo sviluppo sociale e al processo di trasformazione economica del Mezzogiorno.

Si prevede anche, nel prossimo quinquennio, la costruzione di nuovi collegi e residenze per studenti universitari ed eventualmente per studenti dell'ultimo triennio delle scuole secondarie superiori, nonchè l'ampliamento della ricettività di quelli esistenti e degli istituti di educazione. Le nuove costruzioni saranno localizzate prevalentemente nel Mezzogiorno.

100. — Per accelerare la realizzazione del programma di edilizia scolastica occorre riordinare, secondo le linee del disegno di legge presentato dal Governo ed attualmente all'esame del Parlamento, l'intera materia, configurando una nuova procedura di programmazione e realizzazione degli interventi in questo settore.

L'onere finanziario per l'attuazione del programma di edilizia scolastica verrà assunto a totale carico dello Stato, sostenendo in tal modo sia una più rapida realizzazione delle opere che il superamento delle attuali situazioni di sfavore in cui si trovano gli Enti locali che hanno minori disponibilità finanziarie. Resta comunque confermata la competenza degli enti locali territoriali nel settore della edilizia scolastica.

Riforma dell'ordinamento scolastico.

101. — L'espansione quantitativa delle strutture dovrà essere accompagnata da un adeguamento qualitativo della scuola ai bisogni di una società che muta rapidamente nella sua struttura professionale. Sotto tale profilo sono particolarmente urgenti le seguenti riforme dell'ordinamento scolastico:

a) la riforma dell'istituto professionale, attribuendo al primo biennio successivo alla scuola dell'obbligo, compiti di formazione generale e professionale polivalente, e ad un terzo anno, successivo al biennio, compiti di preparazione specifica per la qualificazione di quadri intermedi inferiori. Da questo tipo di studi dovrà essere possibile — a determinate condizioni — l'accesso agli altri tipi di istruzione;

b) la scuola secondaria superiore dovrà prevedere un primo biennio sostanzialmente affine per i differenti tipi di istruzione ed una ristrutturazione dei successivi trienni, soprattutto nell'ambito dell'istruzione magistrale e artistica. Dovrà comunque essere garantita durante il primo biennio la possibilità di passaggio fra i differenti indirizzi di studio;

c) istituzione nell'Università di nuovi corsi di diplomi di durata biennale o triennale possibilmente coordinati con i normali corsi di laurea, per la formazione di una vasta gamma di quadri superiori, che prioritariamente dovranno essere quelli tecnici, scientifici, economici ed organizzativi. Questi corsi, che si aggiungeranno a quelli già esistenti per il conseguimento dei diplomi di statistica, educazione fisica e direzione didattica, saranno organizzati nelle Università e negli Istituti superiori di istruzione;

d) istituzione di un diploma di laurea di terzo grado (dottorato di ricerca) a carattere esclusivamente accademico per la formazione del nuovo personale docente universitario e dei ricercatori;

e) istituzione, fatta salva la libera iniziativa delle Università, dei dipartimenti, intesi quali concentrazione razionale di istituti affini, per permettere e favorire le ricerche interdisciplinari e la formazione dei ricercatori;

f) istituzione e potenziamento degli istituti policattedra per rendere possibile una più moderna e razionale gestione della attività di ricerca.

Fabbisogno di insegnanti.

102. — La pratica realizzazione del programma è in gran parte affidata al reclutamento del personale insegnante il cui fabbisogno aggiuntivo nel quinquennio è valutato in 118 mila docenti (38 mila insegnanti per le scuole elementari, 70 mila insegnanti laureati oltre a quelli per i quali è richiesto un titolo di studio diverso dalla laurea — per la scuola media e per le scuole secondarie superiori, cui vanno aggiunti circa 10 mila tra professori e assistenti universitari).

Il notevole aumento del numero di docenti necessario per coprire i fabbisogni previsti sarà agevolato da misure tendenti a migliorare la carriera degli insegnanti. A tale proposito, si ritiene necessario abbreviare i tempi che intercorrono fra la laurea e il passaggio in ruolo, ampliare gli organici, amministrare il personale su scala regionale (a somiglianza di quanto avviene su scala provinciale per gli insegnanti elementari). Una maggiore utilizzazione del personale insegnante, comunque indispensabile, sarà ottenuta sia adeguando gli obblighi di servizio, sia incoraggiando, anche sotto il profilo economico, le possibilità di prolungare l'orario di insegnamento.

Assistenza scolastica.

103. — L'intervento dello Stato nel campo dell'assistenza scolastica dovrà estendersi progressivamente sino ad assicurare la piena applicazione del diritto allo studio.

A questo fine tendono le nuove iniziative che, nel quinquennio 1966-70, si verranno ad affiancare alle forme tradizionali di assistenza (libri, mense e refezioni, trasporti scolastici, doposcuola, borse di studio, assegni di studio agli studenti universitari, ecc.); iniziative comprendenti anche il potenziamento dei centri di orientamento e di quelli di assistenza medico-psicopedagogica per la scelta degli indirizzi scolastici e per un'azione capillare di assistenza.

I centri di orientamento, oltre a svolgere una funzione di valutazione degli individui, dovranno orienta-

re gli studenti e le famiglie soprattutto nei passaggi dalla scuola media a quella secondaria superiore e da questa ultima alla università. L'utilizzazione di tali centri di orientamento favorirà, sulla scorta delle previsioni della domanda di personale ai diversi livelli di qualifica, il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della struttura professionale.

Particolare attenzione sarà rivolta altresì all'assistenza scolastica per i figli degli italiani all'estero, al fine di assicurare loro la conoscenza della lingua e mantenere un valido costante legame con la madrepatria.

Accademie, biblioteche e patrimonio artistico ed archeologico.

104. — Un importante contributo alla promozione e alla diffusione della cultura sarà dato — oltre che da adeguati interventi a favore dell'Accademia nazionale dei Lincei e delle altre accademie ed istituti culturali — da un sistema capillare di biblioteche, facente capo ad una biblioteca autonoma per ogni capoluogo di Provincia, in grado di soddisfare le esigenze di tutti gli abitanti dei Comuni, attraverso un'apposita « rete di diffusione ».

L'organizzazione provinciale sarà coordinata con le biblioteche nazionali dei capoluoghi di Regione ed infine con le due Biblioteche nazionali di Roma e di Firenze.

Nel prossimo quinquennio, oltre al rafforzamento della rete di biblioteche esistenti, si dovrà provvedere a trasformare una decina di biblioteche di struttura modesta in altrettante biblioteche regionali, ad adeguare le 84 biblioteche situate nei capoluoghi di Provincia (di proprietà degli Enti locali), e a creare altre 200 biblioteche in centri minori. Si dovrà inoltre provvedere ad allacciare al sistema nazionale bibliotecario i « Posti di prestito e di lettura » mediante la realizzazione di edifici appositamente attrezzati, dotati di un nucleo di opere fondamentali di consultazione.

La realizzazione di questo programma comporterà, per il quinquennio 1966-70, un fabbisogno finanziario di 45 miliardi di lire, di cui 5 miliardi per investimenti.

Le riconosciute e vaste esigenze del settore delle antichità e belle arti sono state oggetto di studio da parte della Commissione di parlamentari ed esperti istituita ai sensi della legge 26 aprile 1964, n. 310.

Sulla base dei risultati dei lavori della suddetta Commissione si procederà alla definizione di un organico programma di riassetto del settore sia sul piano legislativo sia su quello dell'organizzazione amministrativa e del finanziamento.

Per assicurare il mantenimento ed il miglioramento del patrimonio storico ed artistico e la tutela e la valorizzazione di quello paesistico si ritiene, intanto, necessario provvedere all'adeguamento quantitativo e soprattutto qualitativo del personale e alla realizzazione di un primo programma di opere di restauro.

In particolare bisognerà provvedere all'aumento degli organici del personale di custodia da reperire localmente anche attraverso particolari forme di contratto.

L'attuazione di tale primo programma di opere di restauro comporterà uno stanziamento di 50 miliardi di lire (si veda il capitolo XIV), di cui 45 sul bilancio del Ministero della pubblica istruzione.

Oltre al riassetto legislativo e amministrativo, l'azione pubblica dovrà sollecitare in tutti i modi l'interesse dei cittadini verso il patrimonio culturale. Una azione coordinata tra i Ministeri del turismo, della pubblica istruzione e dei trasporti, potrà aumentare il numero dei visitatori attualmente esiguo. Attraverso la propaganda, l'organizzazione di visite guidate, l'organizzazione di visite regolari da parte degli studenti di tutte le scuole, l'estensione dell'ingresso gratuito a tutti i complessi archeologici ed artistici, compresi quelli privati, almeno nei giorni festivi, si potrà promuovere l'interesse dei cittadini per il patrimonio artistico e culturale, considerandone l'onere conseguente come un costo sociale che dovrà essere sostenuto dalla collettività.

Investimenti e spese pubbliche per l'istruzione e la formazione culturale.

105. — Nel quinquennio 1966-70 l'impegno finanziario complessivo per l'istruzione ammonterà a 9.650 miliardi, pari al 19,7% degli impieghi sociali del reddito e al 5,2% del reddito nazionale; il volume delle spese correnti, comprese quelle che saranno sostenute dagli Enti locali, sarà pari a 8.700 miliardi, di cui 8.660 destinati alle strutture scolastiche e all'assistenza e 40 alle biblioteche ed alla formazione culturale; gli investimenti nell'edilizia scolastica e universitaria saranno pari a 945 miliardi mentre 5 miliardi verranno destinati alle biblioteche.

Per quanto riguarda la scuola non statale, allo stato della legislazione vigente che prevede contributi assistenziali ed edilizi a favore della scuola privata nei suoi vari gradi e contributi di gestione a favore di scuole elementari parificate, la spesa per il quinquennio 1966-70 è prevista in circa 90 miliardi di lire.

Politica per la gioventù.

106. — Il programma intende porre in atto mezzi e strumenti capaci di realizzare una politica per la gioventù. Questa assume il significato di un diretto unitario e coordinato intervento dello Stato per la soluzione dei problemi dei giovani, nei vari aspetti educativi, sociali, ricreativi e per la predisposizione di strumenti idonei e di premesse istituzionali affinchè le stesse forze giovanili, organizzate, siano in grado di divenire protagoniste di una tale politica.

Spettacolo.

107. — L'intervento pubblico nel settore dello spettacolo sarà diretto essenzialmente ad assicurare strumenti adeguati e condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo delle diverse forme di spettacolo, nel rispetto della sfera di libertà individuale, indispensabile alla creazione artistica e alla attività intellettuale. A tal fine verrà promossa attraverso appositi organismi una adeguata azione di coordinamento e di collaborazione tra le attività dello spettacolo e quelle radio-televisive.

108. — Nel campo *cinematografico*, le direttive da seguire nel prossimo quinquennio e fino a quando — dopo la scadenza della prima fase di attuazione del Trattato di Roma — non sarà stata concordata una politica comunitaria del settore, sono le seguenti:

a) favorire il consolidamento dell'industria cinematografica nazionale nei suoi diversi settori, attraverso un sistema di aiuti selezionati;

b) incoraggiare le iniziative volte a valorizzare e diffondere il cinema nazionale con particolare riguardo ai film di interesse artistico e culturale;

c) sostenere la struttura industriale a partecipazione statale che sia di integrazione all'industria privata ed operi secondo criteri di economicità;

d) potenziare il credito cinematografico, aumentando il fondo di dotazione della Sezione autonoma cinematografica della Banca Nazionale del Lavoro;

e) curare la formazione dei quadri professionali, promuovere studi e ricerche nel settore cinematografico, assicurare — per fini culturali ed educativi — la conservazione del patrimonio filmografico nazionale e la sua diffusione all'estero.

109. — Quanto al *teatro di prosa*, il programma di interventi dovrà essere diretto:

al potenziamento dei teatri stabili esistenti e alla creazione di altri organismi del genere in ogni altro capoluogo di Regione ed in altri centri particolarmente idonei, con la collaborazione delle Amministrazioni locali interessate;

al sovvenzionamento delle tradizionali compagnie di giro, con particolare riguardo per quelle che operano nelle zone depresse;

al sostegno delle scuole di recitazione e di formazione professionale;

al rafforzamento dell'Ente teatrale italiano, per sviluppare principalmente la rete delle sale teatrali di Provincia, e per incrementare la diffusione in Italia e all'estero della produzione drammatica nazionale;

al sovvenzionamento delle manifestazioni straordinarie in Italia e all'estero, dirette ad accrescere il prestigio del teatro di prosa italiano e la sua conoscenza da parte del pubblico.

110. — Nel settore del *teatro lirico* (comprendente anche l'attività concertistica ed i balletti artistici), l'intervento dello Stato dovrà creare le condizioni che rendano possibile la partecipazione di un pubblico sempre più vasto a queste forme di spettacolo.

A tal fine si dovrà provvedere a stabilire ogni anno, in sede di Ministero dello spettacolo, un coordinamento dell'attività di tutte le istituzioni esistenti, rivolto a fissare l'entità delle sovvenzioni, a stabilire la durata delle varie stagioni liriche e sinfoniche, i programmi scambio e le *tournées* fuori sede (comprese quelle all'estero).

Gli interventi, di cui a questo paragrafo e al precedente, dovranno anche tener conto delle particolari esigenze delle zone di rilevante interesse turistico.

Proprietà letteraria, artistica e scientifica.

111. — Nel settore dell'*informazione e della documentazione* ed in quello della *proprietà letteraria, artistica e scientifica*, l'azione di Governo sarà intesa essenzialmente al coordinamento delle attività di carattere informativo e culturale nel quadro delle nuove esigenze derivanti dall'incessante sviluppo dei moderni mezzi di espressione e di comunicazione.

Dovrà inoltre provvedersi ad un incremento della conoscenza e della diffusione all'estero del patrimonio letterario nazionale mediante un potenziamento degli incentivi alla esportazione della produzione italiana, un intervento a favore dell'editoria nazionale, un intensificarsi delle mostre del libro all'estero, soprattutto nell'ambito degli accordi culturali che già ci legano con molti paesi europei ed extra europei.

Per quanto poi riguarda il campo della tutela giuridica delle opere dell'ingegno, l'attività di Governo sarà diretta, in particolare, ad un riordinamento della legislazione interna sul diritto d'autore, nell'intento di assicurare ai creatori delle produzioni intellettuali una sempre maggiore difesa dei loro diritti ed interessi morali e patrimoniali, anche nel quadro degli impegni internazionali già assunti o che l'Italia si appresta ad assumere con la revisione, prevista per il 1967, della Convenzione di Berna che, come è noto, assicura la protezione del diritto di autore nei rapporti internazionali.

CAPITOLO IX
FORMAZIONE PROFESSIONALE

Linee generali della politica della formazione professionale.

112. — La formazione professionale della forza di lavoro si svolge in due tempi distinti:

a) una preparazione scolastica che, anche quando si riferisce ad un determinato campo di attività pratica, deve necessariamente avere carattere polivalente e professionale di base, data la molteplicità di professioni e mestieri in cui si concreta la domanda di lavoro;

b) una preparazione specializzata extra-scolastica aderente alle esigenze specifiche delle singole professioni e dei singoli mestieri; tanto più specifica e approfondita, quanto più si perfeziona il processo tecnologico e aumenta la complessità delle strutture sociali.

La formazione professionale terrà conto delle prospettive di integrazione europea, affinchè si possa tendere alla libera circolazione dei lavoratori e alla armonizzazione nel settore sociale con gli altri Paesi comunitari.

113. — Le direttrici di sviluppo dell'attività di formazione extra-scolastica nel prossimo quinquennio saranno: l'inserimento dei giovani nel lavoro; la qualificazione professionale; la promozione sul lavoro.

Tuttavia, fino a che le attività formative non avranno raggiunto il necessario grado di efficienza, la formazione professionale extra-scolastica svolgerà anche funzioni straordinarie, in connessione con fenomeni contingenti da affrontare nel breve periodo. Esse riguarderanno: la formazione professionale dei giovani che non abbiano assolto l'obbligo scolastico; la formazione professionale dei giovani che non possano usufruire della formazione professionale impartita negli attuali Istituti professionali; la qualificazione e riqualificazione dei lavoratori disoccupati; la qualificazione delle forze di lavoro che abbandonano l'agricoltura e la specializzazione di quelle che rimangono nel settore primario, che deve affrontare le urgenti esigenze poste dalla entrata in vigore della politica agricola comune.

Obiettivi quantitativi.

114. — Nel quinquennio 1966-70 dovranno essere qualificati in strutture extra scolastiche 1.150.000 giovani. I lavoratori disoccupati che dovranno essere qualificati o riqualificati saranno circa 440 mila, mentre l'esodo dall'agricoltura richiederà la qualificazione di circa 300 mila unità.

La prevista evoluzione della struttura professionale dell'occupazione implica un fabbisogno addizionale di dirigenti e quadri intermedi che solo in parte sarà coperto dalle strutture scolastiche: si tratta, per l'intero quinquennio, di 260 mila unità complessive, di cui 20 mila quadri dirigenti e 240 mila quadri intermedi (40 mila superiori e 200 mila inferiori), cui dovrà provvedere la promozione sul lavoro, effettuata attraverso apposite strutture formative.

Interventi legislativi.

115. — La realizzazione di questi obiettivi è condizionata da un riordinamento legislativo del settore.

La legge che attualmente regola la formazione professionale è per molti aspetti inadeguata e troppo spesso le attività di formazione professionale diventano un puro meccanismo di assistenza. Le maggiori carenze dell'attuale sistema sono la mancanza di strumenti di programmazione e di attuazione degli interventi; la carenza di controlli didattici e tecnici; la non sempre adeguata preparazione del personale docente; l'eterogeneità dei livelli culturali e professionali degli allievi; la mancanza di attività di sperimentazione; l'insufficiente coordinamento tra istituzioni dipendenti dallo stesso Ministero o da Ministeri diversi; il mancato riconoscimento delle qualifiche da parte delle imprese (comprese le aziende pubbliche e l'Amministrazione statale).

Il riordinamento del settore, nel quale esistono libere iniziative che hanno notevolmente contribuito a formare professionalmente e ad avviare al lavoro qualificato gran numero di giovani lavoratori, presuppone innanzitutto la adeguata definizione delle competenze delle regioni e dei Ministeri interessati alle attività di preparazione professionale in particolare del Ministero del lavoro.

L'attuale situazione del mercato del lavoro in Italia, richiede uno sforzo notevole da parte dello Stato che dovrà concretizzarsi attraverso strumenti idonei a determinare con la partecipazione dei lavoratori gli indirizzi e le modalità generali di attuazione del programma di intervento nel campo della formazione professionale.

Un parallelo intervento legislativo dovrà attuarsi in materia di collocamento tenendo conto della stretta connessione che esiste tra formazione professionale ed il collocamento al lavoro delle nuove leve e dei lavoratori dotati o no di una qualificazione professionale. Nella revisione dell'attuale legislazione si dovrà tener conto della esigenza di una responsabile partecipazione delle organizzazioni sindacali alla gestione del servizio di collocamento.

Programmi di spesa.

116. — L'attività di formazione e qualificazione prevista nel quinquennio comporterà una spesa complessiva di 400 miliardi, destinata per una metà alla qualificazione dei giovani, ivi compresi i titolari e i coadiuvanti di famiglie coltivatrici e coloniche e per l'altra alla qualificazione dei lavoratori disoccupati, a quella dei lavoratori agricoli, alle altre forme di attività extrascolastica (corsi complementari per apprendisti, corsi di riadattamento per minorati) e alla promozione dell'inserimento dei giovani nel lavoro, alla riqualificazione tecnologica degli occupati e alla promozione sul lavoro.

CAPITOLO X.
RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

Linee generali della politica della ricerca.

117. — Gli impieghi della ricerca scientifica hanno avuto sinora in Italia uno sviluppo insufficiente.

Nel quinquennio 1959-63 sono stati investiti nella ricerca circa 400 miliardi di lire, pari allo 0,3% del reddito nazionale lordo, rispetto alle percentuali del 2-2,5% investite negli Stati Uniti e nell'Unione Sovietica, e dell'1% circa investito in tutti i Paesi europei industrialmente evoluti, negli anni più recenti.

Data l'attuale situazione del sistema economico italiano nel quale, con l'approssimarsi della piena occupazione, lo sviluppo del reddito nazionale dipenderà fondamentalmente dal progresso tecnico, l'intensificazione dell'attività di ricerca costituisce un obiettivo fondamentale del programma.

118. — L'importanza attribuita alla ricerca nel quadro dello sviluppo economico nazionale e l'elevato ammontare degli stanziamenti devoluti a questo settore nel quinquennio 1966-70, richiedono un miglioramento dell'organizzazione degli enti incaricati di attuare concreti programmi di ricerca su una scala che ne garantisca l'efficienza, nonchè la rimozione delle carenze di personale che limitano lo svolgimento della ricerca e l'applicazione dei suoi risultati.

Le istituzioni fondamentali operanti nei campi della ricerca sono:

a) gli Istituti scientifici universitari;

b) il C. N. R.;

c) il C. N. E. N.;

d) i Ministeri;

e) le aziende private e pubbliche.

119. — Una nuova organizzazione della ricerca scientifica richiede l'istituzione di un Ministero per la ricerca scientifica e tecnologica che svolga funzioni di programmazione, coordinamento e impulso relativi al settore, di concerto anche con gli altri Ministeri interessati.

In particolare il Ministero per la ricerca scientifica e tecnologica, in attuazione degli orientamenti del programma economico nazionale, sovraintenderà all'impostazione ed alla esecuzione dei programmi del C.N.R. e del C.N.E.N., promuoverà la creazione di nuovi istituti o la riorganizzazione di istituti già esistenti per lo sviluppo di nuovi settori scientifici e tecnologici, e avrà la responsabilità di assicurare e coordinare la partecipazione italiana agli organismi di ricerca internazionali e comunitari.

Il Ministero per la ricerca scientifica e tecnologica formulerà inoltre le direttive per la utilizzazione dei fondi per la ricerca attribuiti al Ministero attraverso il Fondo per lo sviluppo economico e sociale. Tali disponibilità saranno in prevalenza destinate alla ricerca più direttamente connessa con lo sviluppo del sistema produttivo.

120. — Agli Istituti scientifici universitari, ivi inclusi gli osservatori astronomici, astrofisici e vulcanologici, spetta di provvedere, nell'ambito dell'autonomia assicurata all'Università, al generale progresso delle conoscenze scientifiche.

A tal fine, oltre ai normali stanziamenti per l'Università che possono essere imputati alla ricerca, sarà necessario destinare al settore un finanziamento aggiuntivo da utilizzare per l'acquisto delle attrezzature scientifiche e per le altre spese relative alle attività di ricerca degli istituti universitari.

121. — Il Consiglio Nazionale delle Ricerche svilupperà l'attuazione di programmi di ricerca, sia svolgendoli direttamente, sia finanziando attività esterne universitarie ed extra-universitarie. Nei programmi del C.N.R. che prevederanno anche il potenziamento delle attività del C.E.N.F.A.M., si terrà conto delle esigenze di ricerca e di sperimentazione che scaturiscono dagli indirizzi e dalle scelte di politica economica operate nel presente programma.

122. — Il Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare è l'organo incaricato di promuovere l'attività di ricerca e sviluppo in campo nucleare e di provvedere alla sicurezza e al controllo degli impianti nucleari.

L'attività del C.N.E.N. riguarderà principalmente la ricerca fondamentale nel campo della fisica nucleare affidata all'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare; le ricerche relative ai reattori di potenza destinati alla produzione di energia elettrica; la ricerca nucleare nel campo della biologia e della agricoltura. Le attività del C.N.E.N. saranno coordinate con quelle svolte dagli altri Enti pubblici che operano nel settore delle ricerche e dall'E.N.E.L.

123. — L'attività di ricerca dei Ministeri è svolta attraverso le stazioni sperimentali dell'industria, le stazioni sperimentali dell'agricoltura, l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore delle poste e telecomunicazioni, il Servizio tecnico centrale dei lavori pubblici, ecc.

Il programma prevede la riorganizzazione ed il raf forzamento di tali unità di ricerca, anche mediante la creazione di nuove strutture nelle localtià e nei settori dove esse sono particolarmente carenti, sia per lo sviluppo della ricerca e della sperimentazione, sia per la diffusione dei loro risultati e l'azione di assistenza alle piccole imprese.

124. — Saranno incoraggiate le attività di ricerca, sperimentazione e applicazione e la diffusione delle conoscenze che consentano di trasferire sul piano produttivo le tecniche più avanzate. Alcuni temi di ricerca di questo ordine saranno affrontati direttamente dal C.N.R., come si è detto al paragrafo 121; il Ministero per la ricerca svolgerà un intervento di particolare rilievo in questo settore con l'impiego dei fondi ad esso attribuiti.

Parallelamente all'impegno pubblico, è necessario promuovere un maggiore interesse delle aziende private per lo svolgimento di programmi di ricerca.

L'attività di ricerca associata settoriale ed intersettoriale e aziendale verrà favorita mediante l'assegnazione di contratti di ricerca, la politica dei brevetti, la concessione di agevolazioni ed incentivi tratti dal Fondo per lo sviluppo economico e sociale, tenuto anche conto delle norme della Comunità Economica Europea.

Programmi di spesa.

125. — La spesa complessiva per la ricerca scientifica nel quinquennio 1966-70, esclusa la quota di stanziamenti per l'Università che può essere imputata alla ricerca, sarà di 1.320 miliardi, pari allo 0,7 per cento del reddito nazionale.

La partecipazione pubblica alle spese per la ricerca comprenderà i programmi di ricerca del C.N.R., del C.N.E.L., dei dicasteri della pubblica Amministrazione, la partecipazione ad organismi internazionali e la costituzione, da parte del Ministero per la ricerca scientifica e tecnologica, di un fondo per lo sviluppo della ricerca, nel quadro del Fondo per lo sviluppo economico e sociale, e comprenderà inoltre il finanziamento degli investimenti effettuati in questo campo dalle industrie a partecipazione statale.

CAPITOLO XI

TRASPORTI

Linee generali della politica dei trasporti.

126. — Nel trascorso decennio il sistema italiano dei trasporti ha dovuto fronteggiare il raddoppio del traffico, che ha provocato, anche per l'insufficiente coordinamento tra i vari tipi di trasporto, un grave squilibrio.

Il traffico ferroviario è aumentato ad un saggio annuo inferiore a quello medio (6,7 % per le merci e 7,2 % per i passeggeri), mentre quello stradale è aumentato a un tasso molto superiore. Si è dunque avuta una variazione nel rapporto di composizione dei due tipi di traffico a vantaggio di quello stradale che rappresenta il 63,4 % del traffico merci e il 71,3 % dell'intero traffico viaggiatori. Anche la navigazione di cabotaggio ha segnato una forte espansione, soprattutto a causa dei trasporti petroliferi, mentre il traffico idroviario conserva tuttora un peso molto modesto. Nel trasporto aereo si sono registrati saggi d'incremento elevatissimi e si prevedono ulteriori sviluppi di grande rilievo.

L'importanza relativa del traffico stradale appare destinata ad accrescersi anche in futuro. Ma l'espansione della motorizzazione dovrà svolgersi in forme meno disordinate che nel passato, rispettando i limiti di convenienza economica dei vari tipi di traffico.

Il programma principalmente propone di ridare ordine al settore, stabilendo priorità e coordinando gli investimenti in modo da assegnare alle varie componenti del sistema (ferroviaria, stradale, aerea, idroviaria e marittima) una funzione conforme alle loro caratteristiche in coerenza con l'interesse pubblico.

Viabilità.

127. — In particolare, il sistema viario dovrà favorire il collegamento veloce tra aree di elevata concentrazione produttiva ed economica e dovrà realizzare una trama infrastrutturale di servizio alle attività produttive delle aree servite.

Da queste esigenze consegue che la rete deve realizzare concretamente:

un collegamento veloce tra le aree, che consenta in primo luogo l'assorbimento del traffico a media distanza;

una rapida diffusione di merci e passeggeri nel territorio dai punti di smistamento del traffico a lunga percorrenza (stazioni, porti, autoporti);

una intelaiatura infrastrutturale di servizio alle diverse attività economiche, opportunamente differenziata (distribuzione degli insediamenti industriali, drenaggio delle aree agricole, connessione dei centri turistici, ecc.).

Un importante sforzo è stato compiuto in questi anni per dotare l'Italia di una grande rete autostradale. Questo sforzo va proseguito in futuro, correggendo tuttavia alcuni indirizzi che minacciano di spingere oltre i limiti economici la concorrenza che le autostrade fanno alle ferrovie.

Si dovrà curare l'impostazione dei progetti delle nuove autostrade — senza ritardare la esecuzione delle opere in corso — in relazione al tracciato, alla frequenza degli accessi, al sistema dei pedaggi, ai raccordi con la viabilità ordinaria, realizzando un adeguato sistema per i rapidi collegamenti a raggio regionale e comprensoriale.

Si potrà in tal modo evitare il dirottamento del traffico ferroviario — soprattutto di merci — anche da quelle percorrenze per cui esso appare più idoneo, e realizzare le condizioni per il miglioramento della gestione e l'ammodernamento tecnico della rete ferroviaria.

Si dovranno inoltre intensificare le costruzioni autostradali e stradali nel Mezzogiorno lungo le direttrici dello sviluppo industriale, turistico e urbanistico, per la primaria importanza propulsiva che esse hanno ai fini dell'espansione economica.

L'intervento nelle autostrade nel quinquennio 1966-1970 sarà diretto in via prioritaria al completamento delle autostrade I.R.I., al completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, nonchè alla realizzazione di raccordi autostradali e alle autostrade che, attraverso valichi o trafori alpini, attuino il collegamento con la rete autostradale europea e favoriscano lo sviluppo dei grandi porti del Paese. Il 40 % degli interventi per autostrade e raccordi riguarda il Mezzogiorno.

128. — Le esigenze della viabilità ordinaria sono rimaste solo parzialmente soddisfatte. Si dovrà perciò concentrare in questo settore uno sforzo molto maggiore che nel passato.

In particolare, si dovranno eliminare le gravi carenze di manutenzione ed attuare gli interventi necessari alla sicurezza, regolarità ed economia dei trasporti; eseguire opere di ammodernamento, ampliamento e raddoppio; costruire nuove strade con particolare riguardo a quelle che interessano lo sviluppo economico del Mezzogiorno e le aree depresse del Centro-Nord, alle grandi trasversali e alla viabilità integrativa della rete autostradale, o interessante le grandi aree urbane; alle strade di raccordo tra il traffico nazionale e quello internazionale. Nella viabilità minore, gli investimenti riguarderanno prevalentemente le zone suscettibili di sviluppo agricolo, industriale e turistico, e le zone in cui la dinamica demografica determina nuove esigenze di riassetto della rete stradale locale.

Dal punto di vista funzionale, nella rete delle *strade statali* gli investimenti saranno destinati per una metà circa ad interventi di manutenzione, riclassifica ed eliminazione di passaggi a livello; per il rimanente alla sistemazione e all'adeguamento delle strade statali facenti parte di itinerari internazionali, delle arterie di grande comunicazione e delle strade del Mezzogiorno, al miglioramento e ampliamento della rete.

I lavori di miglioramento, da concentrarsi sulle arterie con una intensità di traffico giornaliero medio superiore ai 4.000 veicoli, comprenderanno ammodernamenti e ampliamenti di strade per uno sviluppo di circa 2.200 chilometri, una parte rilevante dei quali riguarderà le strade di avvicinamento ai comprensori urbani e quelle che dovranno favorire l'utilizzazione delle autostrade per le brevi e medie percorrenze.

Le nuove opere riguarderanno invece in prevalenza le grandi trasversali, le maggiori direttrici non servite da autostrade e le strade che interessano l'industrializzazione e lo sviluppo del Mezzogiorno o delle zone eccentriche del Centro-Nord.

Per la *viabilità minore* (provinciale o comunale) l'intervento riguarderà in prevalenza la manutenzione e sistemazione dei tronchi che servono zone di intenso sviluppo delle attività produttive e dei traffici, e in particolare il sistema dei collegamenti tra gli agglomerati urbani e le strade di grande comunicazione.

Si dovrà dare la precedenza all'ammodernamento delle strade che interessano i percorsi di autolinee sostitutive dei servizi ferroviari (delle ferrovie dello Stato o in concessione) di cui si prevede la soppressione.

Fra le spese per la viabilità si devono considerare inoltre quelle effettuate dalla Cassa per il Mezzogiorno, rivolte soprattutto alle strade di « scorrimento veloce » per lo sviluppo industriale e per l'integrazione della rete autostradale.

L'intervento della « Cassa » nel settore della viabilità dovrà essere attuato in stretto coordinamento con l'Amministrazione dei lavori pubblici, l'A.N.A.S. e le altre Amministrazioni interessate.

Nel complesso, gli investimenti nel settore delle autostrade e della viabilità statale e ordinaria ammonteranno a 2.540 miliardi, di cui circa il 43 % nel Mezzogiorno.

Trasporti urbani.

129. — Il rapidissimo sviluppo della motorizzazione privata ha messo in crisi il traffico urbano, congestionato da una pressione largamente superiore alla capacità delle strutture urbane. I trasporti urbani si svolgono in condizioni di inefficienza e antieconomicità, con gravi ripercussioni sulla finanza locale.

Questo problema dovrà essere affrontato in sede di pianificazione urbanistica, la quale fornirà l'intelaiatura di fondo per una politica dei trasporti urbani che, assegnando un compito essenziale ai mezzi pubblici di trasporto, opportunamente migliorati e specializzati, dovrà operare la saldatura tra i vari sistemi di trasporto, compresi i trasporti individuali. La rete delle ferrovie metropolitane nelle maggiori città — la cui realizzazione sarà uno strumento importante per il decentramento territoriale dello sviluppo urbano — dovrà essere coordinata con la rete dei trasporti di superficie, con le stazioni di autolinee extraurbane e con i parcheggi soprattutto in corrispondenza dei terminali esterni. Alla limitazione della circolazione individuale e del parcheggio nelle zone più centrali dovranno corrispondere il rafforzamento del servizio di trasporto collettivo e la creazione di parcheggi periferici in corrispondenza di capolinea e fermate dei mezzi pubblici. Particolari interventi, anche in relazione all'entrata in funzione delle nuove autostrade, si rendono necessari nei collegamenti stradali tra le città e le reti extraurbane. Si dovrà inoltre evitare la penetrazione degli automezzi pesanti nelle città, mediante la creazione di autoporti, attrezzati per il servizio di smistamento e di inoltro delle merci. In ordine a tali misure, nelle aree urbane e suburbane si dovrà favorire la più ampia di-

sponibilità pubblica dei suoli necessari alle nuove infrastrutture e ai servizi di trasporto. La specializzazione dei diversi sistemi di trasporto derivante dalla serie di provvedimenti coordinati relativi al traffico urbano renderà possibile sia lo snellimento della circolazione, sia una gestione meno onerosa delle aziende municipali di trasporto, le quali si gioveranno, oltre che della migliore utilizzazione dei mezzi, anche dell'aumento della velocità commerciale.

Nel campo dei *trasporti urbani*, la maggior parte dell'investimento previsto (150 miliardi) dovrà servire all'attuazione di un primo gruppo di linee metropolitane e di grandi infrastrutture urbane (autostrade urbane, autostazioni, autoporti) destinate a decongestionare le aree metropolitane.

Tra le opere più urgenti comprese in questo gruppo si segnalano in particolare quelle relative alla costruzione delle ferrovie metropolitane di Roma, Milano e Napoli, all'asse attrezzato di Roma e ad autostrade urbane in altre città, nonché alla creazione di autoporti, autostazioni, parcheggi ed altre attrezzature per il traffico urbano.

I programmi di investimento nel campo dei trasporti urbani dovranno essere definiti nel quadro dei piani urbanistici, ma le opere più urgenti indicate in precedenza si dovranno realizzare senza indugio.

Il problema del finanziamento va risolto nell'ambito della riforma della finanza locale (si veda il capitolo XXIII) e dei suoi rapporti con la finanza di Stato. Una parte notevole di questi investimenti dovrà essere finanziata mediante contributi statali vincolati all'esecuzione dei singoli programmi.

Nelle grandi aree metropolitane in fase di rapido sviluppo, il problema di servizi sociali largamente insufficienti, quali i mezzi di trasporto e la viabilità, potrà essere affrontato attraverso un'azione pubblica di carattere straordinario, che, in attesa dell'ordinamento regionale, integri le forze delle Amministrazioni centrali e locali, in un unico contesto organizzativo, cui potranno assicurare un valido apporto le imprese a partecipazione statale.

Restano ferme, naturalmente, le competenze degli Enti locali.

Trasporti ferroviari.

130. — La situazione dell'Azienda ferroviaria si è notevolmente aggravata negli ultimi anni; il disavanzo della gestione industriale è passato da 37,1 miliardi nel 1959-60 a 87,0 miliardi nel 1963-64. Nel bilancio ferroviario non figura nessuna posta relativa agli interessi sul capitale investito. Qualora se ne volesse tener conto, sulla base di un capitale stimato in 4.100 miliardi, ed applicando un tasso del 6 %, tali interessi risulterebbero pari a 246 miliardi, per cui il *deficit* complessivo della gestione ferroviaria ammonterebbe, per l'esercizio 1963-64, a 333 miliardi di lire. Di tale situazione si dovrà tener conto nel formulare i piani operativi di investimento.

Sulla gestione ferroviaria pesano circa cinquemila chilometri di linee antieconomiche, una serie di servizi non redditizi e un sistema di tariffe per molti versi inadeguato.

Il programma si propone una radicale riorganizzazione dell'Azienda, rivolta al risanamento finanziario e alla modernizzazione tecnica delle ferrovie.

Ciò impone, prima di tutto, una riforma dell'attuale assetto organizzativo dell'Azienda ferroviaria avente lo scopo di assicurare a questa: *a*) una più ampia autonomia operativa; *b*) una maggiore responsabilità imprenditoriale; *c*) una articolazione basata sulla specializzazione delle funzioni.

In particolare, questa riforma dovrà assicurare gestioni separate in vari servizi: tali gestioni dovrebbero riguardare il trasporto ferroviario di passeggeri e di merci; i servizi automobilistici per trasporto di merci; i servizi turistici; i servizi di autolinee viaggiatori; i servizi e gestione di carri merci specializzati; i vari servizi ausiliari.

Si dovranno inoltre concentrare gli sforzi sulla rete fondamentale che dovrà essere specializzata per il trasporto sulle lunghe percorrenze particolarmente per quanto riguarda le merci. Le brevi percorrenze si dovranno utilizzare di preferenza per i trasporti di « massa ». Si dovranno gradualmente abbandonare i « rami secchi », e cioè le linee antieconomiche a scarso traffico, sostituendole con servizi pubblici di autolinee gestite direttamente o indirettamente dall'Azienda ferroviaria. Si dovrà rinnovare e specializzare il materiale mobile; ridurre il ciclo del carro, e in particolare le soste ai nodi di smistamento; migliorare i servizi terminali, collegandoli meglio con la rete stradale e portuale.

Le misure dirette a migliorare la gestione aziendale sono strettamente connesse ai provvedimenti concernenti il personale dell'Azienda. Una congrua riduzione del personale ferroviario, in rapporto al traffico da assicurare, si potrà ottenere solo in conseguenza della specializzazione del servizio sulle linee principali, dell'eliminazione dei « rami secchi » e dell'aumento dell'efficienza del servizio.

Gli investimenti nelle *Ferrovie dello Stato* nel quinquennio 1966-70 ammonteranno a circa 1.200 miliardi di lire contro i 590 miliardi del quinquennio 1959-63.

Essi riguarderanno per circa la metà impianti fissi e per l'altra metà materiale mobile. Tali investimenti potranno conseguirsi anche con anticipazione della seconda fase del Piano decennale delle Ferrovie dello Stato. Gli investimenti previsti nel materiale mobile non dovranno comportare un ampliamento della potenzialità produttiva dell'industria costruttrice.

131. — Nelle ferrotranvie in concessione dovrà essere attuata la concentrazione dell'intervento sulle linee principali di interesse comprensoriale e regionale e la soppressione delle linee locali a scarso traffico. Lo sviluppo delle linee a traffico più intenso dovrà essere oggetto di esame particolare, nell'ambito dei piani urbanistici comprensoriali e regionali. Il riordinamento dei servizi richiederà la creazione di gestioni unificate.

Gli investimenti in questo settore ammonteranno a 100 miliardi.

Autolinee.

132. — Il riordinamento dei servizi di autolinee in concessione si otterrà mediante il miglioramento delle caratteristiche qualitative dei servizi; la creazione di consorzi obbligatori tra le imprese concessionarie di servizi comprensoriali; la riforma della disciplina legislativa per renderla aderente alla situazione attuale.

Agli interventi pubblici di carattere contributivo dovrà corrispondere una più penetrante azione di regolamento e di controllo dei servizi. In particolare, l'isti-

tuto della concessione dovrà essere adeguato alle esigenze di una organizzazione dei servizi di trasporto su base comprensoriale e regionale, anche in relazione alle previsioni delle principali correnti di traffico individuate in sede di formazione dei piani regionali; di un'estensione della rete nelle zone in via di industrializzazione e sviluppo; del parallelo adeguamento della viabilità ordinaria alle esigenze dello sviluppo economico delle autolinee, ivi comprese le autostazioni.

Nella eventuale concessione di servizi di autolinee su autostrada si terrà conto dei problemi derivanti dalla concorrenza che alcuni di tali servizi potranno determinare nel traffico ferroviario.

Trasporti marittimi.

133. — Nel ramo delle attività marittime, il programma di interventi mira ad ottenere per i trasporti marittimi una riduzione progressiva del *deficit* della bilancia dei noli e un aumento dell'offerta di naviglio per i traffici di cabotaggio; per il settore della pesca, la compressione del *deficit* della bilancia ittica; per il settore portuale, lo sviluppo dei porti italiani nei confronti di quelli degli altri paesi europei, particolarmente comunitari, e il coordinamento con l'intero sistema nazionale dei trasporti.

Nel settore della navigazione di cabotaggio si dovrà adeguare l'attuale flotta alla progressiva espansione dei trasporti interni.

Nel settore della navigazione internazionale le prospettive di sviluppo dei trasporti marittimi sembrano positive per quanto riguarda i carichi secchi, sopratutto nei traffici afroasiatici, e i carichi liquidi.

Anche nel settore degli auto-traghetti mediterranei ed in quello dei collegamenti con le isole minori vi sono soddisfacenti prospettive di sviluppo.

In relazione a tale situazione la flotta italiana dovrà realizzare un aumento netto valutabile da un milione ad un milione e mezzo di tonnellate di stazza lorda nel prossimo quinquennio. L'azione del Governo dovrà essere diretta a conseguire non solo il detto sviluppo quantitativo ma anche l'ammodernamento, il perfezionamento qualitativo e la specializzazione del naviglio e dovrà essere coordinata all'obbiettivo di promuovere l'utilizzazione massima della capacità cantieristica e motoristica italiana.

Quanto ai servizi marittimi sovvenzionati di preminente interesse nazionale, i crescenti contributi che lo Stato deve fornire pongono il problema di riesaminare se realmente esiste un interesse pubblico che giustifichi, per ogni singola linea, interna o internazionale, l'onere accollato alle finanze statali. Ovviamente, tale onere è giustificato per le linee interne di collegamento con le isole.

Sempre allo scopo di ridurre l'onere per lo Stato, oltre alla ristrutturazione dei servizi e al parallelo snellimento organizzativo, è all'esame la possibile graduale unificazione delle compagnie di preminente interesse nazionale. Per quanto riguarda i collegamenti con la Sardegna, attualmente gestiti da una Società di preminente interesse nazionale e dalle Ferrovie dello Stato, occorrerà provvedere alla unificazione della loro gestione, anche ai fini di un miglior coordinamento di questi servizi marittimi tra di loro e con la rete dei trasporti terrestri. Per i servizi sovvenzionati locali, la estensione delle sovvenzioni andrà limitata soltanto ai settori non sufficientemente serviti, tenuto conto delle potenziali capacità turistiche.

Per l'armamento libero, le attuali provvidenze sono in genere sufficienti anche se si renderà necessaria una maggiore disponibilità finanziaria per la sezione navale dell'I.M.I., e alcune misure in materia fiscale, previdenziale e di tutela della bandiera nazionale.

Attrezzature portuali.

134. — Nel prossimo quinquennio occorrerà fronteggiare in maniera decisa le gravi deficienze strutturali e funzionali del nostro sistema portuale.

Le deficienze strutturali concernono l'insufficienza dei bacini e delle banchine, la carenza di attrezzature meccaniche, l'insufficienza di collegamenti con l'entroterra. Le deficienze funzionali derivano dall'eccessivo numero dei porti e dall'antiquata legislazione che li riguarda, dalla scarsa organizzazione dei servizi e del lavoro portuale, dalla insufficiente manutenzione.

Il programma dei porti mira ad ottenere l'incremento della produttività attraverso la esecuzione di opere, attrezzature e impianti nei grandi porti industriali e commerciali di interesse nazionale e il miglioramento della ricettività e funzionalità dei « porti dello sviluppo », cioè di quegli scali che presentano particolare interesse per l'industrializzazione del Mezzogiorno e per i servizi specializzati relativi al naviglio di piccolo tonnellaggio, cabotaggio, alla flotta da pesca d'alto mare, al turismo.

La massima integrazione tra sistema portuale e sistema di trasporto terrestre sarà perseguita attraverso uno stretto coordinamento col settore ferroviario e stradale e con quello degli oleodotti. I programmi di sviluppo dei porti dovranno inoltre tener conto degli aspetti urbanistici connessi con gli interventi portuali, da quelli dello sviluppo urbano a quelli igienici e paesistici.

Quanto alle deficienze funzionali, le più urgenti misure da attuare — nell'interesse dell'economia generale del Paese — riguardano la riorganizzazione dei rapporti fra Amministrazione centrale della Marina e Amministrazioni decentrate, il coordinamento fra le Amministrazioni centrali investite di responsabilità nell'economia dei porti, il riordinamento dei servizi portuali e del lavoro portuale.

In connessione con l'intervento nel campo delle opere portuali si pone l'azione per la difesa delle coste dalla azione del mare e la tutela del demanio marittimo, per una razionale valorizzazione turistica delle nostre coste.

Conseguentemente dovranno essere introdotte le necessarie modifiche nel Codice della navigazione e nel relativo Regolamento.

Gli investimenti ammonteranno nel quinquennio 1966-70 a 260 miliardi di lire (rispetto ai 70 miliardi del quinquennio 1959-63). Di questi investimenti, una quota di 40 miliardi sarà realizzata dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Trasporti aerei.

135. — Il miglioramento delle attrezzature e dei servizi per il trasporto aereo internazionale, la creazione di un sistema di scali aerei minori per i servizi interni, l'adeguamento delle infrastrutture per il controllo del traffico aereo e la sicurezza di volo sono le esigenze primarie nel settore degli aeroporti. La creazione della rete aeroportuale regionale condiziona la prevista isti-

tuzione di nuove linee servite da aeroplani per collegare tra di loro e con i principali centri del nostro territorio le zone industriali, commerciali e turistiche in via di sviluppo, soprattutto nel Mezzogiorno.

Tale rete aeroportuale regionale potrà favorire anche la istituzione di servizi con elicotteri, i quali dovranno essere riservati a quelle zone per le quali non esistono altre possibilità di più convenienti collegamenti.

La istituzione di nuovi servizi aerei interni dovrà ovviamente essere, comunque, coordinata con i servizi già assicurati dagli altri mezzi di trasporto.

Lo sviluppo degli aeroporti e dell'aviazione civile comporterà nel quinquennio un investimento complessivo di 100 miliardi di lire, dei quali 70 destinati all'ammodernamento ed alla graduale costruzione di nuovi aeroporti, con particolare riguardo alle Regioni che ne sono sprovviste e all'aeroporto di Fiumicino.

Sarà presa in considerazione la possibilità di concedere incentivi all'industria aerospaziale per mantenere, sul piano della cooperazione multilaterale, la presenza attiva dell'Italia in un settore d'avanguardia, i cui progressi scientifici e tecnologici si ripercuotono favorevolmente in tanti altri settori dell'economia.

Idrovie.

136. — Il traffico merci delle idrovie, destinato ad accrescersi nell'avvenire, rappresenta circa lo 0,3% del traffico complessivo dei trasporti interni; negli anni scorsi esso è aumentato in conseguenza del trasporto di prodotti petroliferi, che attualmente si effettua più convenientemente per mezzo di condotte.

Il completamento degli interventi in corso e la sistemazione dell'alveo di magra del Po (1) consentiranno di realizzare l'allacciamento per via d'acqua di Milano e Padova con l'Adriatico.

Per il settore delle idrovie si prevede una spesa complessiva di 50 miliardi, destinati alla costruzione di canali per natanti fino a 1.350 tonnellate.

In connessione con il quadro generale dei trasporti, tenendo conto delle caratteristiche tecniche dei singoli sistemi, dei relativi costi di costruzione e di gestione nonchè della utilità di ciascun sistema in relazione ai tipi di merci da trasportare, si predisporrà un piano per un organico sistema idroviario.

137. — Quanto ai trasporti per condotte, alla fine del 1963 la rete degli oleodotti in esercizio, con una lunghezza di circa 1.000 chilometri, aveva trasportato 670 milioni di tonnellate-chilometro di prodotto, vale a dire circa l'1% del traffico interno di merci.

Alla fine del 1963 la rete di metanodotti aveva una estensione di 5.220 chilometri.

Nel prossimo quinquennio si prevede un'ulteriore espansione di questi mezzi di trasporto sviluppatisi rapidamente negli ultimi anni (si veda il capitolo XIX).

In particolare, l'installazione degli oleodotti dovrà integrarsi con gli altri sistemi di trasporto e la localizzazione dei « terminali » s'inquadrerà nella politica di tutela delle coste a fini turistici.

Investimenti complessivi.

138. — Il complesso degli investimenti previsto per il settore trasporti nel quinquennio 1966-70 ammonterà a 4.400 miliardi di lire, pari al 9,0% degli impieghi sociali del reddito.

(1) Gli interventi relativi a tale sistemazione sono compresi nelle opere idrauliche (si veda il Capitolo XIII).

Capitolo XII.

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

139. — L'intervento pubblico nel settore delle poste e telecomunicazioni si propone di adeguare gli impianti e le attrezzature tecniche alle mutate esigenze — specie nei centri di maggior traffico — e di diffondere e rafforzare le reti di comunicazione nelle zone di più recente sviluppo industriale e turistico, con particolare riguardo al Mezzogiorno.

Nel quinquennio 1966-70 gli investimenti nel settore delle poste, telegrafi e servizi radioelettrici, escluse le opere edilizie — che nel capitolo V sono incluse nella edilizia pubblica — ammonteranno a 80 miliardi, destinati all'adeguamento degli impianti.

Si dovranno realizzare le opere più urgenti, comprendenti la costruzione dei principali edifici, l'estensione dei sistemi di meccanizzazione e di automazione per lo smistamento della corrispondenza e l'ammodernamento e il rinnovo di linee, cavi e impianti, nonchè la manutenzione straordinaria degli edifici.

Si dovrà inoltre conferire all'Azienda autonoma delle poste e delle telecomunicazioni un maggiore assetto organizzativo e funzionale, ampliandone l'autonomia e assicurandole una gestione più spiccatamente economico-produttivistica, secondo quanto previsto nel provvedimento all'esame delle Camere.

Al *servizio internazionale delle telecomunicazioni* saranno inoltre assicurati adeguati investimenti, parte dei quali, saranno destinati ad esperimenti di comunicazioni per mezzo di satelliti artificiali, e parte al potenziamento delle attrezzature e degli impianti dell'Italcable.

140. — Nel *servizio telefonico*, sono previsti nel quinquennio investimenti complessivi per 640 miliardi di lire, dei quali 60 per l'Azienda di Stato, la quale potrà portare a termine il programma che assicurerà entro il 1970 la realizzazione di un servizio telefonico senza attesa tra tutti i maggiori centri nazionali.

Gli investimenti nei servizi in concessione permetteranno un sensibile sviluppo dell'automazione dei servizi urbani ed extraurbani, l'assorbimento delle domande giacenti e il soddisfacimento delle nuove richieste di allacciamento.

Una maggiore funzionalità del sistema telefonico richiede che si giunga ad un più soddisfacente assetto dei rapporti tecnico-funzionali intercorrenti tra i servizi gestiti dallo Stato e quelli in concessione.

141. — Infine nel *settore radiotelevisivo*, che ha già raggiunto un apprezzabile grado di sviluppo e che non prevede nel quinquennio, l'attuazione della televisione a colori, gli investimenti si aggireranno sui 40 miliardi di lire.

Capitolo XIII

DIFESA E CONSERVAZIONE DEL SUOLO

142. — Il problema di un'efficiente e razionale politica di difesa e conservazione del suolo assume, nel quadro generale del raggiungimento di un più equilibrato assetto del territorio della penisola, un particolare preminente rilievo.

Infatti la caratteristica conformazione geografica dell'Italia, la particolare struttura geolitologica e la prevalente incidenza della parte collinare e montana non consentono un regime regolare ai molti corsi d'acqua

che la percorrono e rendono l'equilibrio idrologico del Paese assai incerto e facilmente alterabile per effetto di eventi meteorici eccezionali.

Tale stato di cose si è ulteriormente aggravato sia per effetto dell'aumentata pressione demografica che ha portato a dover coltivare, spesso intensivamente, terreni e pendici naturalmente destinati al bosco e al pascolo sia, in anni più recenti, per effetto dell'imponente esodo di popolazione che ha lasciato molte zone precedentemente coltivate senza alcuna difesa e alla mercè degli eventi naturali. Tutto ciò ha portato ad una profonda alterazione delle condizioni naturali dei bacini imbriferi e, soprattutto attraverso il progressivo ed irrazionale disboscamento, ne ha compromesso la fondamentale funzione regolatrice del regime idrogeologico.

143. — Di fronte a tale stato di cose l'azione pubblica pur intervenendo — essenzialmente in base alle disposizioni della legge fondamentale del 1904 — mediante la realizzazione di opere e di difesa di infrastrutture, ha indubbiamente tardato a prospettarsi nella sua interezza il problema di una difesa organica e a lungo termine dei territori soggetti alle conseguenze delle calamità naturali.

Il lento maturarsi in passato della consapevolezza del nesso esistente tra azioni in apparenza estranee tra loro quali il rimboschimento e la sistemazione degli alvei di fiumi, il rafforzamento degli argini e la realizzazione delle reti di scolo ed in genere tra la regolazione dei deflussi meteorici superficiali e la regimazione dei corsi d'acqua di recapito; la necessità di reperire i relativi finanziamenti nei bilanci ordinari delle diverse Amministrazioni in concorrenza con altre richieste di ordine produttivo; l'esigenza di dare la priorità alla ricostruzione ed al riattamento delle opere danneggiate dagli eventi calamitosi; sono state tutte cause che hanno ridotto la portata e l'efficacia dell'intervento pubblico.

144. — Negli anni recenti una più attenta considerazione della difesa del suolo ha portato l'azione pubblica ad affrontare in modo più diretto il problema, sia dando avvio alla ristrutturazione e al coordinamento dei relativi organismi di intervento, sia aumentando gli stanziamenti.

Si collocano in questo contesto la legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modifiche che hanno permesso di inquadrare in modo organico gli interventi straordinari nel Mezzogiorno; la legge 18 marzo 1952, n. 182, relativa al piano orientativo dei fiumi, che sviluppa una più stretta e fattiva collaborazione fra il dicastero dell'agricoltura e delle foreste e quello dei lavori pubblici; la legge 25 luglio 1952, n. 991, che affronta il problema delle sistemazioni montane; la legge 26 novembre 1955, n. 1177, concernente i provvedimenti stradinari per la Calabria; le leggi 12 luglio 1956, n. 735 e 5 maggio 1957, n. 257, relative all'istituzione del Magistrato del Po e alle attribuzioni del Magistrato delle acque per il Veneto; la legge 25 novembre 1962, n. 11, che apporta una quota di finanziamenti pluriennali al piano orientativo dei fiumi.

Nel contempo andavano progressivamente aumentando gli investimenti in opere di difesa e conservazione del suolo; nel quinquennio 1961-65 si può calcolare che essi abbiano raggiunto i 400 miliardi di lire.

145. — La politica generale di sviluppo economico che si intende perseguire nel prossimo quinquennio richiede una organica impostazione del problema della difesa e conservazione del suolo: gli interventi a difesa del suolo; specie nelle zone montane, dovranno essere attuati in stretto collegamento con gli interventi per la ristrutturazione della economia agricola, con quelli per lo sviluppo delle attività turistiche, con le azioni volte al miglioramento delle infrastrutture civili, con la politica assistenziale e previdenziale, in modo che, valutate le interrelazioni ricorrenti tra le citate componenti, ogni intervento venga ad operare in modo armonico in vista dell'obiettivo generale di un effettivo miglioramento dei redditi e delle condizioni di vita delle popolazioni montane.

L'intervento per la difesa e la conservazione del suolo dovrà pertanto articolarsi in un insieme di azioni che — nell'ambito di ciascun bacino idrografico principale — interessino: a monte la formazione del manto vegetale e la sistemazione idraulico-agraria e forestale delle pendici, necessarie a ridurre il volume e la velocità delle acque meteoriche di scorrimento superficiale e ad impedire l'erosione dei terreni, nonchè le opere di imbrigliamento dei torrenti; a valle la sistemazione dei letti e degli argini dei corsi dei fiumi e correlativamente la canalizzazione dei terreni di piano per assicurare un conveniente franco di colture ed impedire il ritorno a fenomi di paludismo.

Tutti questi interventi, unitamente a quelli concernenti le difese a mare, dovranno trovar posto in un piano organico nazionale per la difesa e conservazione del suolo avente un'orizzonte temporale di lungo periodo e collegantesi ad una visione globale dei problemi del territorio — anche sotto il profilo urbanistico — e del riequilibrio economico e sociale delle diverse zone del paese.

In questa prospettiva l'azione pubblica si impegnerà ad assicurare un adeguato afflusso di investimenti e ad approntare i provvedimenti legislativi ed amministrativi necessari a rendere particolarmente razionali ed efficaci gli strumenti di intervento.

Per quanto riguarda gli investimenti, si prevede che essi ammonteranno, nel quinquennio 1966-70, a circa 900 miliardi di lire di cui 350 per le opere idrauliche e circa 550 per le opere idrauliche e di sistemazione del suolo rientranti nel quadro della bonifica e interessanti i comprensori di bonifica e bacini montani, nonchè i rimboschimenti (1).

Alla ristrutturazione e al coordinamento degli strumenti e delle modalità di intervento si provvederà con l'emanazione di una legge di programma.

146. — Tale legge costituisce lo strumento e la premessa per l'attuazione del piano di difesa e conservazione del suolo ed avrà per oggetto sia le opere di sistemazione idraulica in senso proprio — di competenza del Ministero dei lavori pubblici — sia le opere idrauliche di bonifica, idraulico-forestali e di sistemazione montana — di competenza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste — sia, infine, gli interventi straordinari della Cassa per il Mezzogiorno e per le opere sopra indicate.

Occorre, pertanto — secondo le indicazioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici — « realizzare gli strumenti adatti affinché l'ordinato sviluppo della pro-

---

(1) Gli investimenti relativi alle opere interessanti i comprensori di bonifica e i bacini montani ed i rimboschimenti sono inclusi tra gli impieghi nell'agricoltura, per quanto concerne la ripartizione del reddito tra i diversi settori di impiego.

gettazione ed esecuzione delle opere idrauliche possa essere assicurato da un adeguato coordinamento tra i dicasteri e gli enti che operano nel settore, con riguardo alle unità idrografiche piuttosto che a quelle territoriali di carattere amministrativo, per evitare dispersioni e sfasamenti nocivi ad ogni preordinata ricerca di efficacia ». Il problema sarà affrontato dalla speciale Commissione costituita a questo fine presso il Ministero dei lavori pubblici, dai cui lavori emergeranno proposte per un generale riordinamento della materia attraverso una legge di programma per la sistemazione del suolo.

In tale quadro potrà essere studiata la introduzione di miglioramenti alla vigente normativa per l'esecuzione delle opere secondo il criterio della estensione dell'area di interventi a totale carico dello Stato e dell'opportuno decentramento.

Saranno infine affrontati i problemi relativi ai servizi di rilevamento di sorveglianza e di allarme, attivandone la efficienza attraverso un adeguamento degli organici e la dotazione di mezzi tecnicamente aggiornati.

Al fine di assicurare subito un adeguato volume di interventi i Ministeri competenti provvederanno all'immediata predisposizione di una legge ponte che consenta il finanziamento necessario per le opere da realizzare in un biennio.

Capitolo XIV

ALTRE OPERE PUBBLICHE

147. — Nel quadro degli impieghi sociali del reddito, delineato in questa parte del programma, rientrano anche gli investimenti da realizzare nel quinquennnio prossimo in particolari categorie di opere pubbliche (opere igieniche, edilizia pubblica, opere pubbliche minori).

148. — Per quanto riguarda le *opere igienico-sanitarie*, allo stato attuale delle rilevazioni statistiche è impossibile, in considerazione della molteplicità e particolarità delle opere rientranti in questo settore, pervenire al calcolo di fabbisogni precisi.

In particolare, per quanto riguarda le opere di approvvigionamento idrico, dovranno essere esaminate le conclusioni dell'apposita Commissione istituita presso il Ministero dei lavori pubblici, con l'incarico di predisporre un piano regolatore degli acquedotti per tutto il territorio nazionale.

In attesa della definizione di un programma a lungo termine di investimenti in opere igieniche, nel quinquennio prossimo saranno destinati al settore 550 miliardi di lire. Questa somma consentirà il completamento delle opere in corso e l'attuazione degli interventi più urgenti che i tempi tecnici di progettazione e realizzazione fanno ritenere eseguibili nel quinquennio.

149. — Nel settore dell'*edilizia pubblica* la formulazione di un vero e proprio programma di intervento richiede una indagine che accerti la consistenza, in termini quantitativi e qualitativi, degli edifici pubblici, anche in considerazione dei nuovi problemi che comporterà l'istituzione delle Regioni.

Per far fronte alle più immediate necessità del settore, nel prossimo quinquennio, si realizzeranno opere per 420 miliardi di lire. Oltre alle opere comprese nel programma edilizio delle poste e telecomunicazioni, per consentire l'adeguamento degli edifici alle mutate esigenze del traffico, si prevedono interventi nel settore dell'edilizia giudiziaria e carceraria, attualmente in gravi condizioni di attrezzatura, diretti a completare gli edifici giudiziari già in corso di esecuzione e a costruire quelli la cui realizzazione si presenta indifferibile; a condurre a termine il programma già avviato per colmare le attuali deficienze degli edifici carcerari, adeguandoli alle necessità di un trattamento rieducativo differenziato. Sarà inoltre intrapresa la costruzione di un certo numero di nuovi edifici da adibire a sedi per manicomi giudiziari, a case per minorati psichici, a istituti di osservazione, a case penali e di lavoro, a carceri giudiziali, nonchè a case di rieducazione e a istituti medicopsico-pedagogici per minori.

La restante parte degli stanziamenti destinati all'edilizia pubblica consentirà di completare gli edifici pubblici in costruzione e di assicurarne la buona conservazione, di portare a compimento l'opera di riparazione dei danni bellici, di effettuare la costruzione di edifici di culto, nonchè di realizzare le più urgenti opere di difesa e trasferimento degli abitati minacciati da calamità naturali. Per i lavori di restauro e conservazione del patrimonio storico-artistico sono previsti, in particolare, stanziamenti per 50 miliardi di lire (si veda il capitolo VIII).

150. — Infine si prevedono investimenti per circa 190 miliardi in *altre opere pubbliche*, tra le quali le attrezzature sportive e ricreative, da concentrarsi preminentemente nel Mezzogiorno, dove più carenti sono tali attrezzature. Altri investimenti saranno realizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno in infrastrutture delle aree e nuclei di industrializzazione.

Capitolo XV

SPORT

151. — Uno sforzo considerevole dovrà essere effettuato nei prossimi cinque anni per la promozione della educazione fisica e dello sport, che costituisce uno strumento di elevazione fisica e morale dei cittadini.

L'intervento pubblico è tanto più necessario se si considera la sproporzione fra lo sport dilettantistico e quello professionistico, dotato di ampie risorse finanziarie e di potenti mezzi di suggestione.

Sul mancato sviluppo della pratica sportiva a carattere dilettantistico influiscono naturalmente molte cause, tra cui non trascurabili quelle di carattere ambientale e psicologico. Determinante è, però, l'inadeguata attrezzatura d'impianti sportivi, particolarmente nelle regioni meridionali.

152. — Per una decisa azione di sviluppo del settore sono necessari il riordinamento della legislazione sportiva e la realizzazione di un programma organico di investimenti in impianti e attrezzature sportive.

Il riordinamento della legislazione sportiva dovrà tendere a:

favorire e disciplinare l'attività sportiva per la sua importanza sociale e formativa;

rafforzare lo sport dilettantistico, garantendo ad esso i mezzi economici necessari per il suo ordinato sviluppo;

assicurare allo Stato l'esercizio di un più efficace controllo sulle attività sportive a carattere professionistico, adeguato anche al notevole impegno economico diretto e indiretto da esso sopportato;

riservare al C.O.N.I. l'organizzazione e il rafforzamento dello sport agonistico, specie per quanto riguarda la preparazione e la partecipazione degli atleti italiani ai giochi olimpici assicurandogli mezzi adeguati;

favorire, con particolari misure, l'attività sportiva nell'ambito delle Università e delle scuole, delle forze armate e delle aziende;

riconoscere le spese degli enti locali nel settore degli impianti sportivi quali spese inerenti a compiti istituzionali.

Per quanto riguarda il programma di rafforzamento e ammodernamento delle attrezzature sportive, si dovrà assicurare la realizzazione di circa 2.000 impianti sportivi, da destinare principalmente a quelle discipline che presentano le maggiori carenze di attrezzature — nuoto, tennis, atletica, pallacanestro, ecc. — e di 1.000 campi di ricreazione, con piccole attrezzature sportive, micro-piscine e parchi.

Di questo complesso, 900 impianti sportivi e 300 campi di ricreazione dovranno essere localizzati nel Mezzogiorno, dove maggiori sono i fabbisogni.

L'esecuzione di un tale programma comporta una spesa di 65 miliardi, di cui 28 destinati al Mezzogiorno.

Nel prossimo quinquennio potrà essere attuato il 50 % del programma per le attrezzature sportive.

Le modalità di intervento, per la realizzazione degli impianti di cui sopra saranno indicate con appositi provvedimenti di legge prevedendo il parere di una speciale Commissione di senatori e di deputati e lasciando, in via di massima, la più ampia iniziativa agli enti locali.

PARTE TERZA

Assetto territoriale

Capitolo XVI

OBIETTIVI GENERALI DELL'ASSETTO TERRITORIALE

I problemi dello squilibrio territoriale.

153. — Il problema « territoriale » assume in Italia due aspetti fondamentali: quello dello squilibrio storico tra la vasta area arretrata del Mezzogiorno (comprendente il 32 % della superficie ed il 36 % della popolazione italiana) e il resto del Paese, che costituisce il più grave ed importante problema che la programmazione economica deve affrontare; e quello degli quilibri creati dall'urbanesimo — che in questi ultimi anni si sono particolarmente accentuati, specie nelle regioni del Centro-Nord — tra le aree metropolitane di addensamento demografico e produttivo e le aree di esodo o di ristagno.

Si tratta di due aspetti di uno stesso problema, che la programmazione deve affrontare in un quadro unitario di obiettivi e di politiche, ma con approcci distinti, e con strumenti necessariamente diversi.

I problemi di una politica del territorio.

154. — In tutto il territorio del Paese si riscontrano notevoli disparità dei livelli di sviluppo, che assumono particolare rilevanza nel divario tra Mezzogiorno e resto d'Italia; nello stesso Mezzogiorno il meccanismo dello sviluppo tende a determinare forti scompensi tra la situazione economica e civile delle aree di concentrazione degli insediamenti e di afflusso della popolazione e la situazione di ulteriore impoverimento dei territori di esodo.

Il rapido intensificarsi dei movimenti interni di popolazione e l'imponente processo di inurbamento verificatosi durante lo scorso decennio hanno notevolmente aggravato questi scompensi in tutto il Paese, e specialmene nelle regioni settentrionali, causando situazioni di congestione nelle aree urbane di maggiore attrazione, e fenomeni di ristagno e di deterioramento economico nelle aree di esodo.

155. — L'azione pubblica deve intervenire per correggere l'attuale meccanismo di ripartizione delle attività economiche e degli insediamenti residenziali, che determina elevati costi sociali e crea disuguaglianze che — intollerabili sotto il profilo sociale — finiscono alla lunga per limitare le possibilità di espansione dell'economia nazionale nel suo complesso.

A tale scopo, gli interventi devono proporsi di ottenere un maggiore equilibrio nello sviluppo e devono, altresì, perseguire una distribuzione territoriale delle attività produttive e degli insediamenti residenziali capace di massimizzare i benefici e di minimizzare i costi sociali, e in particolare di realizzare nelle aree urbane condizioni di convivenza più ordinate e civili.

La responsabilità di questi interventi si pone a diversi livelli: quello della programmazione su scala nazionale e quelli della programmazione su scala regionale, comprensoriale e comunale.

156. — Il presente programma si limita ad indicare, in merito ai problemi accennati, alcuni criteri generali dell'intervento sul territorio. Le relative politiche si potranno precisare via via che sarà definita l'articolazione regionale del programma, e che entreranno in attuazione gli strumenti legislativi, generali e specifici (legge urbanistica, piani territoriali). Attualmente è già possibile individuare alcune linee di intervento che l'azione pubblica dovrà aver cura di sviluppare fin dall'inizio del processo di programmazione.

In prima approssimazione, si possono distinguere i seguenti tipi di « aree economiche », tenuto conto dei livelli e delle tendenze di sviluppo:

a) « area di sviluppo primario », interessante le regioni dell'Italia nord-occidentale, caratterizzata da una elevata concentrazione di attività produttive e da rilevanti fenomeni di immigrazione;

b) « aree di sviluppo secondario », comprendenti:

zone nelle quali tendono a verificarsi processi di decentramento dello sviluppo, rispetto all'area precedentemente indicata;

alcune zone caratterizzate da bassi livelli di reddito *pro capite*, ma anche da una rapida dinamica di sviluppo;

alcune zone caratterizzate da elevati livelli di sviluppo, ma anche da una dinamica tendenzialmente sfavorevole;

c) « aree di depressione » che, oltre al Mezzogiorno in cui la depressione si presenta nelle dimensioni più diffuse e gravi e in termini peculiari (in merito si rinvia al capitolo XVII), sono rappresentate da aree in cui si registrano in genere assai bassi livelli di reddito *pro capite* e tassi di sviluppo modesti delle attività produttive, specie industriali, unitamente ad accentuati feno-

meni di esodo; tali aree interessano soprattutto le regioni dell'Italia centrale e talune zone dell'Italia nord-orientale.

Criteri d'intervento.

157. — In relazione a tale problematica l'azione pubblica si dovrà ispirare al criterio fondamentale di ottenere un processo di sviluppo più equilibrato ed ordinato, sia tra le grandi ripartizioni geografiche sia all'interno di queste, con particolare riguardo alle agglomerazioni urbane.

Al livello nazionale, in sede di articolazione regionale del programma, si dovranno anzitutto individuare le varie aree, in ordine ai fenomeni di concentrazione, di ristagno o di involuzione economica che presentano. Quindi, si dovranno definire gli obiettivi generali di riequilibramento tra le varie aree, allo scopo di adeguare a tali obiettivi gli strumenti fondamentali di cui la programmazione dispone per orientare la localizzazione delle attività produttive e degli insediamenti residenziali.

In particolare si dovrà definire:

la politica degli incentivi e disincentivi da porre in atto per ottenere le correzioni necessarie a conseguire gli obiettivi di riequilibramento;

la distribuzione territoriale delle grandi infrastrutture e delle grandi attrezzature produttive, che si esprimerà nel piano urbanistico nazionale.

In sede di programmazione regionale — in base agli obiettivi e alle direttive stabilite a livello nazionale ed in connessione con i piani urbanistici regionali, si dovrà fissare una più precisa e articolata ripartizione delle attività produttive, degli insediamenti residenziali e delle infrastrutture tra le varie aree e all'interno di esse.

Ai minori livelli territoriali (comprensoriale e comunale), infine, si dovrà pervenire ad una ulteriore specificazione delle scelte insediative attraverso la elaborazione di piani urbanistici dettagliati.

Strumenti e misure di intervento.

158. — Sulla base di tali direttive e nell'ambito di una ulteriore qualificazione delle politiche da svolgere al fine di conseguire l'obiettivo del graduale avvicinamento del reddito tra le grandi circoscrizioni del Paese e di un più ordinato assetto degli insediamenti produttivi e residenziali nel territorio, si dovrà disporre dei seguenti strumenti:

a) la nuova disciplina urbanistica, che rappresenta lo strumento fondamentale per l'attuazione della politica di interventi sopra individuata, i cui criteri generali sono stati esposti nel capitolo III del presente documento. In base ad essa sarà formulato il piano urbanistico nazionale, e nel suo ambito sarà data priorità ai problemi di un più ordinato assetto delle grandi aree metropolitane;

b) la legge per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (legge 26 giugno 1965, n. 717) e il piano di coordinamento degli interventi ordinari e straordinari, che assicurano una impostazione unitaria degli interventi generali e settoriali delle Amministrazioni ordinarie e straordinarie operanti nel Mezzogiorno, come indicato più particolarmente nel capitolo seguente.

Nell'ambito di tale piano si effettua, inoltre, una prima definizione delle « aree di sviluppo globale », per le quali è da prevedersi un processo di sviluppo integrato: agricolo, industriale, turistico, urbano;

c) la legge 22 luglio 1966, n. 614, per gli interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale.

159. — Importanza fondamentale, ai fini dell'assetto territoriale, rivestono, fra i tre livelli di intervento sopraindicato, le attività di programmazione su scala regionale.

In attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale, si è dato un concreto avvio al processo di articolazione regionale del programma, con la costituzione dei Comitati regionali per la programmazione economica. Essi permetteranno di ampliare la base delle attività di programmazione e di predisporre i primi strumenti per una più accurata ricognizione delle risorse del territorio e per una definizione delle esigenze e delle prospettive dello sviluppo regionale.

Già nel 1967 sarà possibile predisporre un primo rapporto sulla articolazione regionale del programma economico sulla base di schemi di sviluppo regionali formulati dai Comitati, attraverso una diretta conoscenza delle situazioni locali. Tale documento sarà completato dai programmi di sviluppo elaborati dalle Regioni a statuto speciale, inseriti nell'ambito del programma economico nazionale.

I Comitati dovranno quindi, sulla base di ricerche, studi e indagini relative ai territori di competenza, formulare delle ipotesi di sviluppo che tengano conto delle prospettive delineate nell'ambito del programma economico nazionale.

In particolare, per quanto riguarda l'assetto territoriale, i Comitati dovranno delineare delle ipotesi che costituiranno la base per la elaborazione dei piani urbanistici.

160. — In attesa della definizione dei piani urbanistici si dovranno stabilire con urgenza le misure atte ad impedire un ulteriore aggravamento della situazione delle zone di più forte concentrazione dello sviluppo.

In particolare, acquista carattere di priorità il problema della razionalizzazione dell'assetto urbanistico delle grandi aree metropolitane. In tali aree, infatti, i fenomeni di congestione, attualmente in corso, possono determinare l'insorgere di rilevanti diseconomie esterne. Il disordinato sviluppo degli insediamenti e la carenza di adeguati servizi e attrezzature urbane determinano una obiettiva situazione di disagio per la popolazione. Si profila al riguardo l'esigenza di un intervento, diretto in particolare ai problemi della viabilità e dei mezzi di trasporto metropolitani, secondo le linee indicate nel capitolo XI.

Si ritiene inoltre opportuno adottare particolari misure a carico delle imprese che si localizzeranno in ambiti metropolitani, a copertura dei maggiori costi sociali che tali iniziative addossano alla collettività.

Nel quadro del sistema unitario di incentivi, a queste misure relative ai territori maggiormente congestionati, dovranno aggiungersi incentivi intesi a favorire il trasferimento degli impianti.

161. — Per le zone montane si ritiene necessario;

1) una politica che consenta una sistemazione definitiva della loro economia attraverso interventi legislativi e provvidenze economiche atte a:

a) classificare in modo univoco ed a tutti gli effetti il territorio montano, individuando in esso le « zone montane » geograficamente unitarie e socio-economicamente omogenee;

b) fissare interventi specifici rivolti alla eliminazione degli attuali squilibri economici e sociali;

c) considerare la « zona montana » come la minima unità territoriale di programmazione nei territori montani;

d) riconoscere, nel quadro della programmazione regionale, la comunità montana e il consiglio di valle, opportunamente integrato da altri enti consortili ivi operanti, come organo locale della programmazione decisionale ed operativa;

2) si dovrà attuare una radicale modificazione del sistema degli incentivi a favore dei Comuni montani e dichiarati economicamente depressi, che ha dato finora risultati scarsamente efficaci, adottando misure intese a favorire sia il trasferimento nelle zone idonee di essi degli impianti da decentrare, sia il sorgere di nuove attività consone all'ambiente e congeniali alle attitudini dei loro abitanti, in maniera da contenerne l'esodo e favorire la loro permanenza sulla terra d'origine, comunque, anche quando debbano svolgere in un centro urbano vicino la loro attività di lavoro.

CAPITOLO XVII
SVILUPPO ECONOMICO DEL MEZZOGIORNO

162. — Obiettivo fondamentale del programma è una decisiva modificazione del meccanismo di localizzazione delle attività produttive tra le grandi ripartizioni del Paese.

Nel quinquennio 1966-70, si dovrà localizzare nel Mezzogiorno oltre il 40% degli investimenti lordi fissi (ivi compresi quelli nell'agricoltura) e dei nuovi posti di lavoro nei settori extra-agricoli, rispetto al 25% registratosi per entrambi i parametri nel quinquennio 1959-63. Per effetto di questa modificazione strutturale degli investimenti e dei nuovi posti di lavoro nonchè della diversa produttività settoriale della localizzazione degli investimenti, il valore aggiunto per addetto — nel complesso delle attività economiche — salirà nel Mezzogiorno da 1.1 milioni di lire nel 1965, a 1,5 milioni nel 1970; lo scarto del valore aggiunto per addetto nel Mezzogiorno rispetto alla media nazionale scenderà dal 22% al 15-16%.

Il raggiungimento di questi traguardi comporta: una maggiore concentrazione degli interventi in determinate « aree di sviluppo globale »; un'accentuazione della politica d'industrializzazione; la qualificazione degli investimenti agricoli nelle aree irrigue; un intensificato volume di iniziative turistiche; la prosecuzione della azione diretta all'adeguamento delle infrastrutture.

Le aree di sviluppo nel Mezzogiorno.

163. — La possibilità di massimizzare il risultato economico degli investimenti nel Mezzogiorno è legata all'esigenza di concentrare maggiormente gli investimenti in determinate zone del territorio.

Il programma prevede una intensificazione degli interventi in un certo numero di « aree di sviluppo globale », caratterizzate da notevoli possibilità di sviluppo industriale, agricolo e turistico, da una consistente attrezzatura di opere e servizi pubblici, da una tendenziale immigrazione da altre parti del territorio.

Queste aree, da definirsi in sede di attuazione del presente programma e in riferimento alla sua articolazione regionale, saranno disposte lungo le grandi « direttrici » dello sviluppo dell'economia meridionale.

L'intervento intensivo all'interno di tali « aree di sviluppo globale » potrà favorire processi di propagazione dello sviluppo su vasta scala territoriale. Ad esso si dovrà, peraltro, accompagnare un intervento nelle zone di particolare depressione, prevalentemente interne e montane, rivolto alla sistemazione dei terreni, alla valorizzazione economica delle risorse locali, all'attuazione di collegamenti con le aree di sviluppo, all'assistenza sociale delle popolazioni, all'assistenza e all'orientamento dell'emigrazione. A tale indirizzo dovranno uniformarsi i piani di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno.

In considerazione della particolare situazione della Calabria, il Governo provvederà alla proroga della legge speciale a favore di questa Regione. I relativi interventi, inteso il Comitato regionale per la programmazione economica, dovranno essere inquadrati nei piani pluriennali di coordinamento e rivolti alla risoluzione dei problemi — di lungo periodo — della conservazione del suolo, dello sviluppo agricolo, della valorizzazione turistica, della sistemazione degli abitati.

Le direttive fondamentali dell'intervento, per quanto riguarda la Sardegna, terranno conto degli indirizzi generali proposti nella premessa al Piano quinquennale regionale 1965-1969 e nel voto presentato dal Consiglio regionale al Parlamento, e delle indicazioni qualitative e quantitative contenute nel piano stesso anche al fine di garantire l'aggiuntività e la straordinarietà dei fondi stanziati nella legge 11 giugno 1962, n. 588, e di assicurare il rispetto dell'obbligo del coordinamento organico di tutta la spesa pubblica nell'isola.

I piani di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno.

164. — A norma dell'art. 1 della legge 26 giugno 1965, n. 717, tutti gli interventi pubblici ordinari e straordinari nel Mezzogiorno dovranno essere inseriti nell'ambito di piani pluriennali di coordinamento formulati in attuazione del programma economico nazionale e sulla base anche dei piani regionali.

I piani pluriennali di coordinamento devono provvedere alla determinazione dei comprensori di zone irrigue e zone di valorizzazione agricola ad esse connesse, di sviluppo industriale e di sviluppo turistico.

I piani contengono, inoltre, direttive per la concessione delle agevolazioni alle iniziative industriali e a quelle alberghiere, nonchè i criteri per la formulazione dei programmi di intervento nei diversi settori delle infrastrutture e delle opere pubbliche.

Il programma di intervento straordinario nel quinquennio 1966-70.

165. — Nel prossimo quinquennio l'intervento della Cassa verrà accelerato e concentrato nel settore industriale che assorbirà circa il 33,5 % dell'ammontare complessivo degli stanziamenti (1).

Il programma di interventi straordinari della Cassa per il Mezzogiorno nel quinquennio giugno 1965-giugno 1970 sarà attuato sulla base degli stanziamenti previsti dalla legge 26 giugno 1965, n. 717.

La ripartizione per settore del programma di interventi in relazione a quelli effettuati nell'ambito del precedente — programma quindicennale — è compendiata nella tabella 1.

(1) Agli stanziamenti per l'industria disposti in base alla legge 717, si aggiungeranno quelli relativi ad oneri per finanziamenti agevolati all'industria che ricadono nel periodo successivo, e riguardanti investimenti che possono essere attuati nel prossimo quinquennio.

TABELLA 1. — *Stanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno per settori previsti dalla legge 26 giugno 1965, n. 717.*

(miliardi di lire)

	1950-65 (a)		30-6-1965/30-6-1970	
	Valori assoluti	Composizione %	Valori assoluti	Composizione %
Industria	152	*6,9*	(b) 550	*33,5*
Agricoltura	1.244	*56,1*	400	*24,4*
Turismo	94	*4,2*	107	*6,5*
Infrastrutture generali	496	*22,4*	355	*21,7*
di cui:				
— acquedotti	268	*12,1*	215	*13,1*
— viabilità	228	*10,3*	140	*8,6*
Altri interventi (c)	230	*10,4*	228	*13,9*
TOTALE	2.216	*100,0*	(d) 1.640	*100,0*

(*a*) Limitatamente al 30 giugno 1965.
(*b*) Non comprende gli oneri, derivanti alla Cassa dalla concessione, nel corso del quinquennio, di contributi sugli interessi per il finanziamento di iniziative industriali, relativi agli anni successivi al 1969.
(*c*) Interventi nel settore dell'artigianato, della pesca, nelle zone di particolare depressione, e per il completamento del piano quindicennale per zone e settori non più di competenza della Cassa, per la formazione professionale, la ricerca scientifica e l'assistenza tecnica.
(*d*) A questi si aggiungono i 60 miliardi previsti dall'articolo 23 della legge 26 giugno 1965, n. 717, che stanzia fondi per gli interventi previsti dalla legge 6 luglio 1964, n. 608, a copertura quindi di spese già impegnate nel 1964.

166. — L'intervento straordinario a favore del Mezzogiorno deve essere anche distinto secondo si tratti di finanziamento di opere infrastrutturali direttamente eseguite dalla « Cassa » o di incentivi concessi a privati. Le spese del primo tipo costituiranno all'incirca il 60-65% della somma complessiva indicata (1); le opere relative dovranno essere eseguite in conformità ai piani quinquennali di coordinamento degli interventi. Le somme destinate agli incentivi faranno carico al Fondo per lo sviluppo economico e sociale, e saranno utilizzate secondo le direttive sull'impiego del Fondo stesso emanate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica.

Il programma di industrializzazione.

167. — Gli investimenti industriali si dovranno localizzare in particolare nelle « aree di sviluppo globale » e nelle aree e nei nuclei di industrializzazione, attraverso una politica dell'incentivazione che assicuri il volume degli investimenti lordi indicati al paragrafo 1 del capitolo XIX. Nel resto del territorio si dovrà tenere in particolare considerazione l'esigenza di riconvertire l'attuale apparato industriale, caratterizzato da un'accentuata presenza di imprese di tipo artigianale.

168. — Come nel passato, l'intervento pubblico incoraggerà l'installazione nel Mezzogiorno di grandi imprese industriali, capaci di esercitare intensi effetti propulsivi sull'ambiente economico. Accanto a queste iniziative occorrerà, tuttavia, stimolare gli investimenti nelle imprese di medie dimensioni aventi un alto grado di efficienza tecnologica e notevoli capacità di assorbire manodopera.

A questo riguardo, si dovrà intensificare soprattutto lo sviluppo delle industrie manifatturiere; in ispecie di quelle che maggiormente contribuiscono ad elevare il livello tecnologico e l'occupazione, e che possono avvantaggiarsi della presenza di risorse locali e di « economie esterne » (con riferimento anche alla possibilità di sviluppi integrati dell'apparato industriale) o delle tendenze espansive della domanda del mercato meridionale. Dovranno essere inoltre promosse e incentivate le iniziative che costituiscono una integrazione delle attivià produttive già esistenti, che siano rivolte a soddisfare la domanda per l'esportazione e che introducano nuovi prodotti o processi produttivi. In questo quadro, assume particolare rilievo lo sviluppo delle industrie metalmeccaniche, chimiche e alimentari, nonchè quelle tessili e dell'abbigliamento, del legno, delle materie plastiche e dei manufatti di cemento.

In particolare dovranno essere attuate iniziative industriali integrate caratterizzate da interconnessioni tecnico-produttive e da simultaneità di realizzazione.

169. — Importanza fondamentale per lo sviluppo industriale nel Mezzogiorno avranno alcune politiche a livello nazionale: in particolare, il ristabilimento di condizioni di concorrenza nei principali settori, la politica di orientamento delle scelte di localizzazione delle grandi iniziative imprenditoriali, ed una politica urbanistica che favorisca una più equilibrata distribuzione territoriale dell'apparato produttivo del Paese.

(1) Quanto al precedente « programma quindicennale » della Cassa per il Mezzogiorno si registra un'incidenza delle opere infrastrutturali - sul totale degli stanziamenti - di circa l'80 per cento.

Inoltre, per il conseguimento degli obiettivi di industrializzazione sopradelineati, lo Stato dispone già di numerosi strumenti di intervento, che si dovranno in alcuni casi adattare, migliorare e integrare. Di seguito sono indicate le principali direttive, riguardanti:

la concessione di contributi e altri incentivi;

la fornitura di credito;

la fornitura di capitale di rischio;

la realizzazione di infrastrutture e di attrezzature specifiche nelle aree e nei nuclei di industrializzazione;

gli investimenti delle aziende a partecipazione statale.

170. — L'unificazione del sistema degli incentivi, sotto l'aspetto legislativo (definizione di una legge organica) ed economico (concentrazione di tutti gli stanziamenti per incentivi nel Fondo per lo sviluppo economico e sociale), consentirà una più razionale ed efficace politica di sostegno dello sviluppo produttivo su scala nazionale. Tale politica avrà importanza fondamentale per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno; essa dovrà, nel prossimo quinquennio, favorire particolarmente lo sviluppo delle imprese di medie dimensioni, capaci di raggiungere elevati livelli di produttività, pure assorbendo notevoli quantità di manodopera.

Questo indirizzo pone l'esigenza di una revisione degli attuali incentivi alla localizzazione dell'industria nel Mezzogiorno. In particolare, si dovrà realizzare un sistema che non miri soprattutto ad agevolare l'immobilizzo di capitale, ma incoraggi anche l'impiego di manodopera.

Si dovranno inoltre rivedere i contributi e le sovvenzioni a fondo perduto, in relazione agli effettivi oneri che si incontrano per realizzare nuovi impianti nelle zone di sviluppo industriale, e nei limiti posti dalla necessità di compensare parzialmente i maggiori nuovi oneri derivanti allo Stato dal parziale rimborso dei contributi sociali e previdenziali.

Tali misure dovranno essere attuate nel quadro di un riordinamento del sistema di incentivi alla localizzazione dell'industria nel Mezzogiorno, per ciò che concerne particolarmente:

la revisione, anche in rapporto al rafforzamento del sistema di medio credito, dei criteri di finanziamento creditizio a tasso agevolato, in conto capitale o di esercizio; in particolare, si dovrà favorire la riduzione della quota di immobilizzi vincolati con garanzie reali, ed eventualmente abbreviare il periodo di ammortamento dei mutui, che potrà essere portato a dieci anni per gli ampliamenti, le conversioni e i rinnovi, e a quindici anni per le nuove iniziative (con periodi di utilizzo e di preammortamento non superiori, rispettivamente, a due e cinque anni);

il rafforzamento delle agevolazioni riguardanti le tariffe di trasporto, tenendo anche conto della dislocazione sfavorevole delle imprese meridionali nel quadro del Mercato Comune Europeo, nei limiti regolamentari del relativo Trattato; tali agevolazioni si applicheranno, oltrechè al trasporto delle materie prime e dei semilavorati necessari al normale processo produttivo e al trasporto dei prodotti finiti, anche al trasporto dei materiali e dei macchinari occorrenti all'ammodernamento delle imprese;

l'introduzione dell'esenzione dall'imposta sulle società, eccettuate le società finanziarie, al fine di favorire forme più avanzate di organizzazione giuridica ed economica dell'industria meridionale;

l'introduzione di incentivi particolari per la promozione della ricerca applicata.

In considerazione anche della progressiva caduta delle barriere doganali nel Mercato Comune Europeo, potrà essere eliminata l'esenzione dai dazi doganali sui macchinari importati dalle imprese meridionali.

Si dovranno, inoltre, riorganizzare le misure rivolte a facilitare l'insediamento delle imprese in determinate aree di sviluppo industriale: misure consistenti nella concessione di terreni espropriati ed attrezzati, nella concessione di contributi a fondo perduto sul costo degli allacciamenti, delle opere murarie e per l'acquisto di macchinari (in misura più elevata se fabbricati nel Mezzogiorno), nella concessione di rustici industriali. Quanto alla costruzione dei rustici, occorrerà costituire presso la Cassa del Mezzogiorno un apposito ufficio tecnico, che elabori i progetti — per imprese di piccole e medie dimensioni — sulla base di differenti parametri tecnici ed urbanistici.

Infine, si dovrà semplificare il sistema degli incentivi attraverso lo snellimento delle procedure al fine di rendere il sistema stesso più funzionale rispetto alle esigenze degli imprenditori, ed attraverso anche la eliminazione di forme dispersive di incentivazione a livello locale.

171. — Il finanziamento a medio termine dell'industria meridionale dovrà essere sostenuto da una più intensa azione dell'intero sistema di credito industriale. In particolare, i tre Istituti speciali di credito per il Mezzogiorno (I. SV. E. I. MER., I.R.F.I.S. e C.I.S.) andranno potenziati tenendo conto dell'esigenza di una specializzazione delle funzioni, nonchè dell'esigenza di attuare un più organico inserimento degli Istituti stessi nel Medio Credito Centrale, per quanto riguarda il conferimento dei fondi di dotazione ed il risconto delle operazioni di credito.

172. — La creazione di un cospicuo numero di imprese di medie dimensioni e di elevato livello tecnologico richiede un sostegno dell'attività imprenditoriale attraverso una partecipazione pubblica al capitale di rischio in tutti quei casi in cui, pur essendo disponibili capacità tecniche ed attitudini imprenditoriali, la deficienza di capitale rappresenti una strozzatura alla realizzazione di nuove iniziative. Questa funzione potrà essere assolta attraverso un organismo finanziario, incaricato di assumere partecipazioni in imprese di medie dimensioni, che si limiti a svolgere funzioni di controllo e di assistenza dell'attività di gestione.

173. — L'attrezzatura delle zone di concentrata industrializzazione (redazione dei piani regolatori, espropri e sistemazione dei terreni, realizzazione degli allacciamenti stradali, ferroviari, idrici, elettrici, costruzione di rustici industriali e di case per lavoratori, ecc.) è attualmente affidata alla responsabilità dei Consorzi degli Enti locali.

La duplice esigenza, di assicurare che tale funzione venga assolta con la necessaria efficienza e rapidità e sotto il controllo democratico delle istanze regionali e locali della programmazione, suggerisce:

a) la riorganizzazione dei Consorzi di sviluppo industriale, anche in relazione agli istituti che saranno stabiliti dalla nuova legislazione urbanistica, affidando ai suddetti Consorzi compiti particolari di promozione delle iniziative imprenditoriali e di gestione delle opere infrastrutturali; ai nuovi organismi regionali viene ad

essere affidata la responsabilità « politica » della pianificazione territoriale, nel rispetto delle direttive fissate dalla programmazione a livello nazionale;

b) di affidare interamente alla Cassa per il Mezzogiorno la progettazione e la realizzazione delle opere per tutto l'intervallo di tempo occorrente alla formazione delle nuove unità di programmazione regionale.

In relazione ai compiti dei Comitati regionali per la programmazione, viene pertanto a configurarsi, in materia di interventi nelle aree di sviluppo del Mezzogiorno, e in particolare delle zone industriali, il seguente ordine di responsabilità:

della programmazione a livello nazionale, che determinerà le direttrici fondamentali dell'intervento;

degli organismi regionali, per ciò che concerne la formazione di piani territoriali, regionali e comprensoriali;

dell'organo tecnico di progettazione e di esecuzione delle opere (Cassa per il Mezzogiorno), in attuazione dei piani di coordinamento degli interventi — ordinari e straordinari — formulati dal Comitato Interministeriale per il Mezzogiorno e approvati dal C.I.P.E., con la partecipazione delle Amministrazioni regionali.

174. — Per quanto concerne l'intervento delle aziende a partecipazione statale, tutte le nuove iniziative non vincolate da motivi tecnici, da sostituzione di altre attività e da ampliamenti imposti dal progresso tecnologico dovranno essere realizzate nel Mezzogiorno (e nelle zone economicamente depresse del Centro Nord), in particolare nelle « aree di sviluppo globale » precedentemente indicate.

I programmi delle aziende a partecipazione statale dovranno essere, anno per anno, riveduti alla luce dell'evoluzione degli investimenti complessivi nel Mezzogiorno e adeguati prontamente alle direttive che saranno stabilite dal C.I.P.E. per realizzare gli obiettivi del piano.

Nel quadro dell'intervento generale a favore del Mezzogiorno, il Ministro per le partecipazioni statali curerà la predisposizione e l'attuazione per la Sardegna di uno specifico programma di investimenti da parte delle aziende controllate, nel rispetto e in applicazione delle direttive impartite dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno.

175. — Particolare importanza si dovrà dare alla formazione di nuovi quadri e all'assistenza tecnica alle nuove iniziative imprenditoriali, specie in relazione alla esigenza di promuovere imprese di medie dimensioni caratterizzate da elevati livelli di organizzazione produttiva; un ruolo particolare svolgeranno gli interventi della Cassa secondo i criteri contenuti nella legge 26 giugno 1965, n. 717. Le iniziative già assunte in questo capo e le organizzazioni già operanti (FORMEZ, IASM ecc.) dovranno essere rafforzate.

Il programma di intervento straordinario nel settore agricolo.

176. — Le direttrici fondamentali dell'intervento in questo settore riguarderanno: la valorizzazione dei complessi irrigui; la sistemazione montana, la conservazione del suolo e il rimboschimento.

Quanto all'irrigazione, essa interesserà circa 170 mila ettari (su un totale di 1 milione di ettari irrigabili nel lungo periodo), e concernerà l'ultimazione delle reti di distribuzione e la messa in produzione dei territori irrigui che sono già stati dotati di invasi e adduttori; l'intervento in materia dovrebbe assorbire circa la metà dell'intero ammontare di spesa previsto per il settore agricolo. Occorrerà tuttavia, parallelamente, favorire, attraverso i piani zonali (si veda il capitolo XVIII), l'aumento delle dimensioni medie delle aziende e la formazione di cooperative tra le imprese.

L'azione per la difesa del suolo si proporrà, in particolare: la difesa delle nuove zone di intenso sviluppo agricolo e industriale dagli effetti della erosione delle zone sovrastanti, lo sviluppo della silvicoltura, la salvaguardia di varie opere infrastrutturali (in specie nuove strade e acquedotti) costruite in passato in zone caratterizzate da sfavorevoli condizioni geologiche.

Il programma d'intervento straordinario nel settore turistico.

177. — Nel quadro della politica nazionale di sviluppo del turismo, l'intervento straordinario nel settore sarà concentrato — sulla base di specifici piani di valorizzazione — in un numero limitato di « comprensori di interesse turistico », che possono comprendere zone non ancora valorizzate, zone di ulteriore sviluppo turistico o zone ad economia turistica matura. Tale intervento si svilupperà:

con la realizzazione di opere a totale carico dello Stato, per quanto riguarda le infrastrutture;

con la corresponsione di contributi a fondo perduto e di finanziamenti a tasso agevolato, per quanto riguarda le opere intermedie, strumentali e complementari di attrezzature turistiche specifiche;

con contributi a fondo perduto e crediti a tasso agevolato, per quanto riguarda le iniziative alberghiere ed extra alberghiere e gli impianti termali.

Il programma d'intervento straordinario nel campo delle infrastrutture.

178. — Nel campo delle opere infrastrutturali di carattere generale, l'intervento straordinario verrà indirizzato principalmente al completamento delle opere intraprese in passato, nonchè all'impostazione di nuove opere aventi efficacia propulsiva sull'intero sistema economico meridionale.

In particolare, il piano degli acquedotti prevede un intervento prevalentemente concentrato nelle opere esterne, anche se le opere interne riceveranno notevole impulso in alcuni centri urbani di maggiori dimensioni o con elevata dinamica insediativa, unitamente alle opere di distribuzione idrica in zone rurali e di adduzione in alcune zone di sviluppo industriale prioritario (ad integrazione del piano di infrastrutture specifiche previste per gli agglomerati industriali).

Nel settore della viabilità si dovrà soprattutto provvedere al completamento ed alla estensione del sistema di nuove strade a scorrimento veloce, in modo da integrare anche la funzione dei grandi assi di comunicazione. Un impegno di spesa di dimensioni più limitate, rispetto agli interventi precedentemente indicati, sarà destinato all'ammodernamento delle reti stradali provinciali, per sopperire alle deficienze che in passato si sono manifestate in questo campo. Infine, l'intervento straordinario nel settore della viabilità concernerà in parte le nuove reti stradali di carattere locale, da realizzare nei territori di più intenso sviluppo industriale, agricolo e turistico.

E' da porre in rilievo la preminenza che, nel campo delle infrastrutture di carattere generale, assumerà lo intervento ordinario, specie per quanto riguarda la grande viabilità e le maggiori attrezzature ferroviarie e portuali. Sotto questo aspetto, di importanza fondamentale per sostenere e promuovere lo sviluppo della economia meridionale si presenta l'accelerata realizzazione degli assi autostradali principali, il raddoppio della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria, nonchè il miglioramento delle attrezzature dei maggiori porti del Mezzogiorno; si dovrà, inoltre, conseguire una maggiore integrazione del sistema delle comunicazioni meridionali attraverso il miglioramento delle attrezzature aeroportuali, con particolare riferimento alle esigenze della Calabria.

PARTE QUARTA

Politiche di intervento nei settori direttamente produttivi

CAPITOLO XVIII

AGRICOLTURA

Obiettivi della programmazione.

179. — Obiettivo di fondo che la programmazione si propone per l'agricoltura è il raggiungimento di una sostanziale parità fra la produttività, espressa in termini di reddito, del settore agricolo e quella degli altri settori, nonchè di una sostanziale parità nei livelli di produttività delle diverse zone agricole del Paese.

Tali livelli, oggi, appaiono notevolmente distanti, come, tra l'altro, ha messo in evidenza la recente revisione dei dati sulla contabilità nazionale, accertando una consistenza del reddito delle attività extra agricole più elevate di quella precedentemente valutata.

La realizzazione dell'obiettivo della parità potrà raggiungersi nell'arco di un ventennio; già nel quinquennio 1966-70 dovrebbe conseguirsi, attraverso un incremento proporzionalmente maggiore della produttività agricola, un avvicinamento di posizioni tale da portare il prodotto lordo per addetto nel settore agricolo dallo attuale 47 per cento al 52 per cento dell'equivalente valore dei settori extra agricoli, indipendentemente da eventuali variazioni nei rapporti di scambio tra prodotti agricoli e altri prodotti.

Il forte aumento degli investimenti agricoli previsto dal programma rispetto all'andamento passato permetterà di ottenere questo aumento di produttività e, per la parte di essi a redditività differita, di porre le basi per un ulteriore avvicinamento delle posizioni reddituali dopo il 1970.

Inoltre, la differenza dei livelli retributivi, sarà, già durante il quinquennio 1966-70, in notevole parte compensata da una intensificazione delle azioni tendenti ad una redistribuzione del reddito tramite il sistema previdenziale e la politica di sicurezza sociale.

L'incremento della produttività nel settore agricolo sarà soprattutto perseguito attraverso lo sviluppo di quelle produzioni per le quali si presentano maggiori prospettive di mercato e secondo ordinamenti aziendali razionalmente rispondenti alle caratterizzazioni ambientali. Si dovranno quindi promuovere colture agricole intensive nelle zone dotate di risorse e in quelle per le quali nuove risorse sono acquisibili, soprattutto attraverso l'espansione dell'area irrigua, e colture estensive, dove l'aumento della produttività è perseguibile soltanto attraverso indirizzi richiedenti bassi impieghi di monodopera per unità di superficie. E' quindi necessario che il processo di intensivazione dia luogo ad un saggio di incremento annuo della produzione lorda vendibile superiore a quello realizzato nel decorso decennio e tale da compensare gli effetti della estensivazione; per quanto riguarda quest'ultima, è necessario poter contare sulla formazione di nuove occasioni di lavoro extra agricolo per almeno 600 mila unità lavorative.

In definitiva, nel prossimo decennio la produzione lorda vendibile dell'agricoltura dovrebbe registrare un saggio medio annuo di aumento del 3,3%. Il saggio medio annuo di incremento del valore aggiunto dovrebbe essere dell'ordine del 2,8%-2,9%.

180. — L'alto incremento della produttività richiesto al settore agricolo per il raggiungimento degli obiettivi sopraindicati trova ulteriore giustificazione nelle esigenze poste dall'entrata in vigore della politica comunitaria.

Il quinquiennio 1966-70 infatti vedrà l'attuazione della fase di mercato unico per la massima parte dei prodotti agricoli.

Le produzioni italiane si troveranno a competere con quelle di agricolture spesso tecnologicamente più avanzate che hanno fruito in passato di più massicci investimenti di capitale e che hanno molte volte risolto alcuni problemi strutturali che costituiscono invece ancora elementi frenanti nello sviluppo dell'agricoltura italiana.

Gli interventi di cui viene postulata l'attuazione nelle pagine che seguono sono stati visti alla luce della necessità di adeguare nei suoi aspetti strutturali, produttivi, organizzativi ed istituzionali l'agricoltura italiana in modo da renderla pienamente competitiva nei confronti di quelle degli altri paesi membri della Comunità.

Particolare impegno sarà dunque necessario porre nel seguire l'evoluzione della politica comunitaria operando gradualmente tutte quelle modifiche dettate dalle peculiari direttive dei regolamenti comunitari, anche al fine di trarre dalle stesse il massimo beneficio per gli agricoltori italiani. La presenza dei rappresentanti italiani negli organismi comunitari garantirà che non vengano prese decisioni incompatibili con gli obiettivi generali di sviluppo, da attuarsi in un quadro di stabilità monetaria, indicati dalla politica di programmazione.

181. — Il progressivo affermarsi degli ordinamenti produttivi più idonei a valorizzare le risorse della nostra agricoltura dovrebbe imprimere alla dinamica delle singole produzioni intensità diverse.

Nella Tabella 1 è indicato il peso relativo che ciascuna produzione ha attualmente nella formulazione della p.l.v. e quello che potrebbe assumere al 1973: ad una scadenza, cioè sufficientemente lontana nel tempo per consentire il manifestarsi di una serie di effetti inerenti alle azioni che si vogliono intraprendere.

TABELLA 1. — *Composizione della p.l.v. nel 1964 e nel 1973 e prevedibili saggi di sviluppo.*

GRUPPI DI PRODOTTI	1964 (a) %	Saggio medio annuo di incremento	1973 %
Cerealicoli ed altri	15,7	0,4	12,1
Orticoli	17,1	4,7	19,3
Piante industriali	4,0	3,2	4,0
Frutticoli	14,6	4,7	16,5
Viti-olivicoli	13,6	2,0	12,1
Carnei	18,5	4,8	21,1
Lattiero-caseari	10,1	2,5	9,4
Altri zootecnici	3,8	1,8	3,4
Forestali	2,6	1,2	2,1
TOTALE	100,0	3,3	100,0

(*a*) Dati stimati con riferimento a risultati medi non influenzati da particolari condizioni stagionali.

Dai dati della Tabella 1 si rileva come l'ipotesi di sviluppo si regga sostanzialmente sul più accelerato incremento produttivo di tre gruppi di produzione: il carneo, l'orticolo ed il frutticolo, i cui saggi di incremento sono compresi tra il 4% ed il 5% medio annuo.

Una sostanziale spinta alla espansione delle produzioni ortofrutticole potrà derivare oltre che dalla presumibile maggiore domanda interna, dalla preferenza comunitaria che sarà assicurata a queste nostre produzioni sui mercati della C. E. E.; a questo proposito si continuerà in sede comunitaria nella decisa azione per la protezione dei nostri prodotti ortofrutticoli, onde assicurare ad essi una preferenza comunitaria analoga a quella concessa ad altri prodotti agricoli.

Per contro, lo sviluppo del settore carneo, che risponde a precise esigenze di mercato, è condizionato dalla presenza di termini di convenienza economica a favore degli allevamenti rispetto ad altre produzioni, e dovrà essere promosso e sostenuto da tutta una serie di azioni intese a razionalizzare e diffondere gli allevamenti stessi, perchè i traguardi proposti possano essere convenientemente perseguiti.

Si dovrà quindi agire in maniera il più possibile determinante per dar luogo, avendo riguardo alle prospettive aperte allo sviluppo degli allevamenti dalle diverse caratteristiche di zone e ambienti, a razionali aziende a carattere zootecnico, e si dovrà vieppiù sviluppare l'azione di miglioramento e risanamento del bestiame a quella intesa ad aumentare le consistenze di stalla. Non meno impegnativa dovrà essere l'azione diretta a sviluppare e migliorare la foraggicoltura, in relazione ai fabbisogni quantitativi ed alla necessità di contenere in limiti competitivi il costo dell'unità foraggera. Grande importanza avrà, in questi obiettivi, la costituzione di efficienti cooperative di allevatori, che rendano possibile l'ampiamento delle dimensioni degli allevamenti e delle relative attrezzature.

Una diminuzione dell'attuale peso relativo si dovrebbe invece avere per il gruppo dei cereali, il cui saggio medio di incremento viene previsto nello 0,4% annuo. In questo settore, invero, è da considerare che al presumibile aumento delle produzioni di cereali foraggeri determinato dai prezzi previsti per essi in sede di Comunità Economica Europea farà riscontro una riduzione della coltivazione granaria dovuta, in alcune zone marginali, ad una loro più conveniente utilizzazione estensiva a carattere zootecnico, e, in altre zone, al variare a favore degli allevamenti dei parametri che sono attualmente alla base delle scelte degli operatori.

182. — L'espansione produttiva, oltre a differenziarsi secondo i vari gruppi di prodotti, assumerà caratteristiche distinte secondo le varie realtà agricole del Paese.

Nelle regioni dell'Italia nord-occidentale dove l'agricoltura ha già raggiunto, in linea di massima, un sufficiente grado di maturità, gli incrementi produttivi devono ottenersi più da un affinamento delle tecniche che da profondi processi di riconversione. Nello sviluppo produttivo di queste regioni un ruolo di particolare importanza sarà assolto dalle produzioni zootecniche, le quali già oggi concorrono per il 47% alla produzione lorda vendibile.

Nell'Italia nord-orientale e centrale occorre distinguere tra la situazione della pianura del delta padano e quella della zona collinare dell'Appennino centrale. Il problema principale è costituito, per la prima, dalla acquisizione di nuove risorse attraverso il completamento dei grandi programmi irrigui in corso di esecuzione; per la seconda, dall'ammodernamento delle strutture, soprattutto quelle mezzadrili, e dall'adozione di indirizzi produttivi a maggiore intensità di capitale e a minore impiego di lavoro.

L'agricoltura del Mezzogiorno troverà invece il supporto della sua espansione soprattutto nei tre settori più congeniali a quella realtà agricola: il settore orticolo, quello frutticolo e quello vitiolivitico. Sarà altresì incoraggiato lo sviluppo e il miglioramento del patrimonio zootecnico nelle zone tradizionali di allevamento ed in quelle nelle quali sono in corso programmi di sviluppo zootecnico. Le condizioni per garantire gli sviluppi di questi tre gruppi di produzioni sono connesse a due ordini di fattori: il rapido completamento delle aree irrigue e la messa a punto di un sistema efficiente di commercializzazione e di trasformazione industriale dei prodotti, che sia in grado di dare una base economica più sicura a produzioni così delicate, e perciò più di altre sottoposte e deperimento.

Al raggiungimento di tali obiettivi sarà rivolta in particolare l'azione della Cassa per il Mezzogiorno nei comprensori irrigui e nelle zone di valorizzazione comune, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla legge 26 giugno 1965, n. 717.

Per l'olivicoltura l'azione di difesa e di miglioramento degli impianti si gioverà anche dei contributi appositamente stanziati dalla Comunità.

Direttive e priorità degli interventi.

183. — L'azione intesa a conseguire gli obiettivi sopra delineati non si esaurisce unicamente nella sfera agricola, ma investe anche altri aspetti della politica economica: la politica migratoria, la politica sociale, la politica fiscale e quella delle opere pubbliche.

Ad essa dovranno essere chiamati a collaborare, inoltre, gli altri settori economici ed in modo particolare quelli che riguardano più direttamente i mezzi di produzione dell'agricoltura e l'utilizzazione dei prodotti dell'agricoltura.

L'azione da svolgere nella sfera agricola si articolerà in base a specifici criteri che consentano il più utile impiego di risorse e che evitino, nei limiti del possibile, ritardi di tempi e disfunzioni operative.

Gli interventi saranno quindi convogliati nei settori maggiormenti propulsivi dello sviluppo agricolo, in una visione complessiva dei problemi, per affrontare e risolvere quelli di maggiore importanza.

La priorità che sarà data ad alcuni settori dell'intervento pubblico farà sì che l'intervento stesso troverà, in linea generale, particolare e spontanea concentrazione in quei territori che, per le loro caratterizzazioni naturali, presentano possibilità di sviluppo secondo gli obiettivi previsti. Va da sè comunque che l'intervento pubblico si manifesterà con modi ed accentuazioni diverse in aderenza alle numerose realtà dell'ambiente agricolo ed ai problemi che ciascuno di esse peculiarmente pone. Ne consegue che mentre in alcune zone gli interventi saranno intesi a facilitare e a sviluppare la intensificazione colturale, in altre occorrerà promuovere la graduale affermazione di ordinamenti estensivi, attraverso l'ampliamento delle unità di produzione, il cambiamento degli ordinamenti colturali ed il miglioramento delle opere civili e di servizio. Ciò vale in particolare per le zone di montagna a favore delle quali verranno promossi interventi rivolti ad utilizzare nel modo più razionale risorse locali e ad assicurare più civili condizioni di vita alla popolazione rurale.

In definitiva, le politiche di intervento nell'agricoltura verranno razionalmente coordinate, sia al livello nazionale sia nella loro applicazione locale, secondo specifiche priorità ed attuate nella linea di un indirizzo di fondo che valga a stimolare, valorizzare e, dove occorre, integrare la privata iniziativa.

184. — Le azioni rivolte al conseguimento degli obiettivi indicati hanno come presupposto di fondo quello di valorizzare, senza discriminazione, le posizioni imprenditive.

A questo fine un'azione sempre più incisiva e determinante sarà posta in atto per favorire il trasferimento della proprietà a coloro che, con diretto impegno professionale ed apporto di lavoro e di capitali, intendono esercitare l'attività agricola nelle sue diverse manifestazioni sì da giungere, ovunque possibile, alla identificazione fra proprietario ed imprenditore. In questo quadro trovano logico inserimento i recenti provvedimenti sulla mezzadria e le altre forme contrattuali, le agevolazioni fiscali per l'acquisto di terreni a scopo di valorizzazione agricola e le norme della legge relativa allo sviluppo della proprietà coltivatrice, che prevedono, tra l'altro, il diritto di prelazione a favore dei coltivatori diretti.

Con riferimento specifico alle modificazioni del regime fondiario, si cercherà anche con nuove procedure di favorire un processo di ricomposizione e di ampliamento delle aziende, specie nelle aree dove un più razionale assetto delle unità produttive è condizione pregiudiziale allo sviluppo della irrigazione. A questo stesso scopo un apposito provvedimento dovrebbe essere preso per il riordinamento delle utenze irrigue nelle zone dove gli antichi diritti impediscono un più razionale uso dell'acqua.

Sempre in vista del rafforzamento della funzione imprenditiva saranno assicurate le condizioni per un più intenso sviluppo della cooperazione, in quanto condizione essenziale per giungere a dimensioni ottimali, specie nelle fasi della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti. Ciò verrà realizzato attraverso un generale aggiornamento della legislazione concernente la cooperazione agricola nonchè attraverso un più funzionale impiego degli incentivi di vario ordine atti a consolidare la struttura cooperativa. Dove lo sviluppo cooperativo spontaneo si manifesterà insufficiente spetterà all'azione pubblica di promuovere, assistere e avviare le iniziative di carattere associativo per la migliore valorizzazione e la difesa del prodotto agricolo. Tale azione appare indispensabile in una struttura agricola come quella italiana, dove le aziende contadine occupano la parte maggiore: un pieno sviluppo della loro capacità imprenditiva è legato alla possibilità di usufruire di un sistema permanente di promozione e di assistenza confacente ai loro bisogni. A tal fine daranno il loro contributo anche gli Enti di sviluppo.

185. — Affinchè l'azione degli imprenditori agricoli possa svolgersi in una clima di certezza, sarà compito dell'azione pubblica operare in modo da mantenere un equilibrio dinamico tra costi e prezzi dell'esercizio agricolo. Da un lato, attraverso la fissazione dei prezzi dei principali mezzi tecnici in sede C. I. P., si assicurerà all'agricoltura la possibilità di trarre il massimo vantaggio dagli incrementi della produttività industriale; dall'altro, intervenendo nella fase distributiva, si farà in modo che i benefici così ottenuti non vengano assorbiti dalle attività intermediatrici. In sede di Comunità Economica Europea si opererà per garantire all'agricoltura l'acquisizione di mezzi di produzione, anche di origine agricola, ai prezzi internazionali più favorevoli.

Strumenti adeguati saranno posti in atto per il controllo igienico-sanitario, per la lotta alle frodi e alle sofisticazioni, per la fissazione di *standard* qualitativi per i vari prodotti e per l'imposizione di marchi di qualità.

Sarà inoltre sviluppata l'organizzazione di servizi di informazione di mercato a favore dei produttori.

Una politica che si proponga di rafforzare la posizione contrattuale degli agricoltori portandola ad un livello di organizzazione efficiente e tale da assicurare anche ai consumatori un rifornimento più sicuro e più stabile, non può però prescindere da interventi pubblici per equilibrare il mercato alla produzione, sulla base degli appositi regolamenti approvati in sede di Comunità Economica Europea, in modo da assicurare, anche attraverso la manovra degli acquisti e degli stoccaggi, che gli agricoltori percepiscano realmente i prezzi ritenuti equi in sede comunitaria. A tale scopo sarà diretta l'azione dell'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo.

Nei settori per i quali la necessaria gradualità del processo di modernizzazione delle strutture e delle tecniche produttive non permetterà un immediato allineamento dei prezzi ai nuovi equilibri comunitari, sarà svolta la necessaria azione per ottenere sia una adeguata gradualità di scadenza in tale allineamento, sia l'aiuto finanziario e quanto altro necessario a sostegno delle operazioni di trasformazione e modernizzazione delle strutture produttive.

In un quadro di garanzie così concepito, la funzione primaria per la stabilizzazione dei mercati competerà pur sempre alle organizzazioni dei produttori, nella misura in cui esse ne siano le dirette rappresen-

tanti. Sarà inoltre studiata la possibilità di attribuire poteri regolamentari a forme associative per settore produttivo e per zone di produzione, aperte alla generalità dei produttori interessati, singoli o associati, e da essi governate con statuti che ne garantiscano la democraticità e la tutela degli interessi della collettività.

La concessione di agevolazioni finanziarie per la realizzazione di impianti cooperativi di mercato avrà inoltre carattere prioritario.

Affinchè l'azione degli imprenditori agricoli possa svolgersi in un clima di adeguata sicurezza economica, si provvederà a realizzare forme di solidarietà nazionale a favore dei produttori agricoli colpiti da eccezionali calamità.

186. — In vista di una migliore organizzazione dei servizi della ricerca scientifica, della sperimentazione e della formazione professionale delle categorie agricole, da attuarsi d'intesa con il Ministero della ricerca scientifica, si attuerà:

un organico riordinamento degli istituti di ricerca e di sperimentazione, provvedendo ad un loro più razionale dimensionamento ed a una più funzionale dislocazione;

un coordinamento dei programmi di ricerca e la formulazione di direttive generali omogenee agli obiettivi dello sviluppo agricolo;

una dotazione di mezzi finanziari e strumentali adeguata ai bisogni dei vari istituti.

Canali fondamentali per trasferire nella realtà i risultati acquisiti dalla ricerca scientifica e dalla sperimentazione, saranno i servizi di assistenza tecnica, al potenziamento dei quali concorrerà l'azione degli Enti di sviluppo in conformità alle direttive espresse dagli organi centrali e periferici della Pubblica amministrazione.

Anche nel settore dell'assistenza tecnica si provvederà a rendere meno dispersive le attività che oggi vengono svolte da organismi pubblici diversi, eliminando ogni sovrapposizione di compiti. Là dove è possibile, sarà stimolata la creazione di servizi comuni di assistenza tecnica da parte delle aziende agricole.

Per quanto riguarda la formazione professionale delle categorie agricole, si ritiene che al livello operativo i risultati maggiori si potranno ottenere attraverso forme attive svolte nell'ambito stesso in cui operano gli agricoltori, e cioè nell'ambito delle loro aziende, oltre che in aziende specificamente destinate a scopi di applicazione sperimentale e di dimostrazione. Un'accurata revisione degli attuali sistemi di formazione professionale per il settore agricolo verrà affrontata in sede di politica scolastica.

187. — Al fine di promuovere gli sviluppi previsti dalla programmazione, gli incentivi si dovranno impiegare secondo precisi criteri di selettività.

L'adeguamento delle varie specie di incentivi alle effettive condizioni dell'agricoltura appare tanto più necessario in quanto le singole imprese operanti nelle zone contadine e di bonifica verranno sollecitate ad assumere impegni finanziari che generalmente trascendono le loro disponibilità di risparmio.

Un ruolo particolarmente impegnativo dovrà essere svolto dagli incentivi nei settori che in base al programma dovranno dare i più elevati incrementi produttivi.

Per sviluppare la produzione zootecnica, l'azione pubblica interverrà in base al criterio di concentrare gli sforzi nelle aree di più consolidata tradizione zootecnica, in quelle dove vengono maturando le condizioni per l'insediamento di nuovi allevamenti e nelle zone in cui dovranno operarsi sostanziali riconversioni per effetto della politica comunitaria.

Nel contempo sarà accelerato il processo di risanamento, con particolare riguardo agli allevamenti bovini, per i quali si ritiene indispensabile eliminare completamente la tubercolosi bovina e la brucellosi in un periodo non superiore ai 7-8 anni. A questo fine, gli stanziamenti previsti dall'attuale legislazione saranno integrati nel caso che risultino insufficienti.

Si interverrà inoltre con maggiore efficienza per estendere i centri di selezione delle varie specie di bestiame e per diffondere la pratica della fecondazione artificiale.

La priorità nella concessione degli incentivi sarà data allo sviluppo degli allevamenti risanati e geneticamente qualificati, alla realizzazione di stalle aperte, e, comunque, ai sistemi di stabulazione libera e alla costruzione di attrezzature destinate a migliorare la qualità del regime alimentare del bestiame.

Per favorire l'aumento della dimensione media degli allevamenti, in vista di una più conveniente ripartizione dell'incidenza dei costi fissi, sarà svolta un'azione di assistenza tecnica e finanziaria per la diffusione delle attrezzature zootecniche a carattere cooperativo.

Nel settore ortofrutticolo, incentivi al capitale d'impianto e a quello di esercizio verranno concessi agli impianti cooperativi per la conservazione, allestimento, trasformazione e vendita dei prodotti. Si provvederà inoltre ad ampliare la rete di attrezzature e impianti di vario ordine realizzata con finanziamento pubblico nell'interesse della produzione ortofrutticola.

Sarà promossa la formazione di vivai sotto il controllo pubblico e sarà stimolato il rinnovamento delle vecchie aree frutticole e agrumicole. Verrà agevolato il sorgere di iniziative comuni per l'esecuzione delle operazioni di difesa antiparassitaria.

Per quanto in generale attiene ai capitali di dotazione, oltre a quanto già detto per il bestiame, va precisato che saranno sviluppate le forme di agevolazione per lo sviluppo della meccanizzazione e si darà luogo a specifici interventi a favore di organismi associativi e di Enti in grado di soddisfare le esigenze di meccanizzazione di una pluralità di aziende. Il necessario riguardo sarà inoltre rivolto all'opera di fertilizzazione dei terreni anche attraverso la valorizzazione delle risorse organiche.

188. — Al fine di estendere l'area adatta sia agli allevamenti zootecnici sia alle colture ortofrutticole, negli investimenti di bonifica si darà la priorità a quelli destinati ai comprensori in cui si devono portare a compimento programmi d'irrigazione. A questo fine verranno messe a punto le modalità per assicurare l'immediato impiego nell'ambito aziendale delle acque irrigue così rese disponibili.

Si intensificherà perciò l'azione per rendere i consorzi di bonifica organismi sempre più specializzati in materia di creazione, rinnovamento, manutenzione ed esercizio delle infrastrutture e di assistenza tecnica e finanziaria negli investimenti fissi aziendali connessi alla valorizzazione delle infrastrutture stesse. Con par-

ticolare riguardo alle necessità di manutenzione delle opere di bonifica già realizzate, saranno predisposti in sede di bilancio i mezzi occorrenti per assicurarne la costante efficienza.

Saranno particolarmente considerate le esigenze connesse alla diffusione della elettrificazione nelle campagne. Una politica di bassi prezzi dell'energia elettrica per usi agricoli sarà promossa a tale scopo, non disgiunta da un'azione tendente a ridurre il costo della acqua per uso irriguo entro limiti sopportabili rispetto alla concorrenza di agricolture che usufruiscono normalmente di acque meteoriche.

Nel settore forestale sarà accentuato l'impegno della azione pubblica per garantire l'equilibrio idrogeologico e in vista della funzione che il bosco è chiamato a svolgere sia come diretto produttore di legname sia come elemento paesaggistico di fondamentale importanza per lo sviluppo turistico.

A questi fini si procederà sia con la collaborazione di enti pubblici, di società e di privati, sia soprattutto attraverso l'Azienda di Stato per le foreste demaniali, che dovrà acquisire vasti comprensori di terre inidonei alla coltura agraria per impiantare nuovi impianti boschivi, oltre a migliorare i boschi esistenti.

Le linee di intervento sopra precisate per quanto riguarda lo sviluppo di attività e servizi di carattere generale, la stabilizzazione dei prezzi e l'organizzazione dei mercati agricoli, la acquisizione dei capitali di esercizio e di conduzione, lo sviluppo della cooperazione e delle altre forme di organizzazione dei produttori agricoli, lo sviluppo delle produzioni zootecniche ed il miglioramento, la difesa e la specializzazione delle colture arboree e ortofrutticole, l'adeguamento delle strutture aziendali ed interaziendali, la diffusione della irrigazione ed il completamento ed il ripristino di opere pubbliche di bonifica, lo sviluppo forestale, l'accesso al credito agrario, trovano nel disegno di legge per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 1966-70, attualmente all'esame del Parlamento, il principale strumento di attuazione. Nello stesso provvedimento sono definiti i principali strumenti per rendere l'intervento pubblico il più aderente possibile alle diverse realtà territorali, anche attraverso la partecipazione delle istanze regionali e locali alla definizione delle linee programmatiche.

Contemporaneamente sarà portata avanti l'opera legislativa a favore dello sviluppo imprenditoriale della agricoltura e del potenziamento delle strutture aziendali attraverso l'approvazione di un organico provvedimento per la ristrutturazione fondiaria e l'ampliamento delle aziende.

Gli organi e le modalità dell'intervento.

189. — L'attuazione delle scelte di politica agraria precedentemente indicate implica una serie di azioni coordinate sia a livello nazionale sia a livello locale.

Al Ministero dell'agricoltura, nella sua organizzazione centrale e periferica, spetta la direzione della politica agraria nazionale, il coordinamento fra l'intervento pubblico e le scelte degli operatori privati, il controllo sulla attuazione delle direttive programmatiche oltre alla esecuzione dei diretti interventi di sua competenza.

Allo scopo di assicurare al livello locale il coordinamento delle direttive d'intervento, il Ministero della agricoltura provvederà, ove ne esistano le condizioni, soprattutto nei territori ove si sovrappongono gli interventi statali, ad elaborare piani zonali tenuto conto della complessità e della natura dei problemi dei vari ambienti economici e sociali. I piani saranno predisposti con la gradualità consigliata dalle risorse finanziarie disponibili e secondo criteri di priorità definiti dal Ministero in base alle diverse situazioni e possibilità locali. Essi definiranno per ciascun territorio omogeneo il quadro degli interventi, ne stabiliranno il grado di interdipendenza e le priorità, e determineranno la misura e la natura degli incentivi necessari ad orientare nel senso delle scelte programmatiche la azione degli operatori singoli ed associati.

Alla elaborazione dei piani zonali parteciperanno, nelle regioni in cui essi operano, gli Enti di sviluppo agricolo.

Per l'attuazione dei piani zonali il Ministero farà leva sugli Enti di sviluppo agricolo. Tali Enti, la cui istituzione, in relazione ad ulteriori esigenze di sviluppo, verrà gradualmente estesa a tutto il territorio nazionale, in attesa della definizione della loro natura e delle loro funzioni da attuarsi in sede di elaborazione dell'ordinamento regionale, opereranno, nel quadro dell'autonomia loro riconosciuta, in base alle direttive impartite dal Ministero ed alle attribuzioni previste dal decreto presidenziale 23 giugno 1962, n. 948, dalla legge 14 luglio 1965, n. 901, e dalle altre disposizioni in materia. In tal senso, gli Enti si pongono come efficaci organi di intervento nell'attuazione della politica agraria, svolgendo la loro attività laddove condizioni obiettive richiedono una azione pubblica a livello operativo ed a fianco dei produttori agricoli, secondo linee che superano le normali attività degli organi statali e che questi non possono assumere senza snaturare le funzioni ad essi proprie.

Investimenti e spesa pubblica nel settore agricolo.

190. — Gli investimenti lordi necessari per la realizzazione degli obiettivi programmatici sono valutati in prima approssimazione, come indicato nella tabella 2, in 4.880 miliardi.

Il rinnovamento dell'agricoltura non potrà essere attuato, nei tempi richiesti dal programma, senza un determinato intervento pubblico anche in termini finanziari. Si provvederà perciò, in sede di bilancio statale, alla copertura dei fabbisogni necessari per gli interventi pubblici diretti e per lo stimolo dell'investimento privato; saranno inoltre prese le misure necessarie per assicurare che una aliquota sufficiente del risparmio sia destinata alle operazioni di credito agrario e per ampliare le possibilità di autofinanziamento delle imprese agricole.

TABELLA 2. — *Investimenti lordi in agricoltura.*
(miliardi di lire)

CATEGORIE DI INVESTIMENTI	1966-1970
Capitali di dotazione	1.740
Capitali fissi aziendali e interaziendali . . .	2.180
Infrastrutture di bonifica e investimenti forestali	960
— opere idrauliche e di sistemazione del suolo: 550	
— opere di bonifica e di irrigazione: 410 (1)	
	4.880

(1) A carico dello Stato 350 miliardi, del settore privato 60 miliardi.

In linea con i criteri di intervento esposti precedentemente, la spesa pubblica (il cui ammontare complessivo nel quinquennio si aggirerà intorno ai 3.270 miliardi) mostrerà una espansione più accentuata per i tipi di intervento relativi allo sviluppo degli investimenti più direttamente produttivi (come gli incentivi per miglioramenti fondiari e soprattutto per l'acquisizione di capitali di dotazione) e per quelli che ne costituiscono la condizione preliminare (come gli interventi per la ricerca, la sperimentazione e l'assistenza tecnica e quelli relativi alla ristrutturazione fondiaria).

Presupposto per l'afflusso dei necessari capitali al settore agricolo e l'esistenza di un efficiente sistema creditizio. A tal fine si procederà ad una generale revisione e coordinamento della vasta legislazione sul credito agrario, che si è venuta accumulando a partire dal 1927, in modo da garantire un sistema in grado di corrispondere, per quantità e costo del denaro, per le garanzie richieste e per l'istruttoria, alle esigenze di trasformazione e di sviluppo, della nostra agricoltura, con particolare riguardo a quelle della cooperazione e delle imprese contadine. Al potenziamento della cooperazione contribuiranno anche gli Enti di sviluppo.

I problemi del settore della pesca.

191. — Obiettivo della programmazione in materia di politica della pesca è il conseguimento di un rilevante aumento della produttività del settore, realizzabile attraverso l'aumento del prodotto lordo e una contemporanea diminuzione degli addetti, da conseguirsi attraverso il passaggio ad altre attività produttive.

Per quanto riguarda l'aumento del prodotto lordo, esso dovrà essere ricercato soprattutto attraverso il rafforzamento della flotta oceanica, dato che le risorse ittiche nelle zone raggiungibili dalla pesca costiera non sembrano in grado, non solo di assicurare un aumento del prodotto pescato, ma anche di mantenere nel futuro gli attuali livelli.

La realizzazione di una moderna flotta oceanica in grado di coprire parte dello squilibrio attuale tra produzione interna e consumo di prodotti ittici appare di fondamentale importanza; tale obiettivo potrà essere realizzato anche con l'intervento di una società a partecipazione statale che curi la costruzione delle imbarcazioni ed il successivo loro noleggio ad imprenditori privati ed a cooperative di pescatori. In ogni caso, una quota del fondo di rotazione, opportunamente adeguato, dovrà essere riservato alla pesca costiera e mediterranea, pur provvedendo al rinnovamento strutturale e sociale della pesca mediterranea costiera e nelle acque interne.

Per quanto riguarda la pesca mediterranea e costiera, occorrerà soprattutto impedire il progressivo depauperamento dei mari, e ciò comporterà una intensificazione della lotta contro i metodi di pesca nocivi e una accurata valutazione delle risorse ittiche esistenti senza escludere, se la gravità della situazione lo richiedesse, una regolamentazione dell'attività peschereccia nelle diverse zone.

Per la pesca nelle acque interne verranno apportati gli opportuni ritocchi alla legislazione sulle concessioni in modo da favorire le iniziative a carattere produttivo specie se svolte in forme associate di tipo cooperativo.

La pesca mediterranea, costiera e in acque interne dovrà subire un generale e profondo rinnovamento nelle strutture e nelle condizioni sociali, con provvedimenti che non diminuiscano la produttività dei mari, ferma restando la esigenza della contemporanea creazione di una efficiente rete di stazioni e mezzi nautici di ricerca allo scopo di valutare la entità e la dislocazione delle risorse ittiche, di studiare le possibilità di ripopolamento, di fissare i limiti al di là dei quali l'esercizio della pesca provocherebbe la rottura dello equilibrio biologico.

Preliminare a qualsiasi intervento nel campo della pesca mediterranea, costiera e in acque interne sarà la creazione di un'efficiente rete di stazioni di ricerca, che sia in grado di valutare l'entità e la dislocazione delle risorse ittiche, di studiare la possibilità di ripopolamento, di fissare i limiti al di sopra dei quali l'esercizio della pesca provoca la rottura dell'equilibrio biologico.

Infine, occorrerà difendere le quotazioni della produzione allo sbarco attraverso l'ampliamento delle attrezzature di conservazione nei principali porti. Dovranno essere pertanto previsti la costruzione e lo ampliamento dei mercati ittici, tenendo particolarmente presenti i problemi della capienza dei magazzini frigoriferi, nonchè quelli attinenti alla produzione. Agli interventi nel settore, per un concreto avvio della politica peschereccia delineata, reso urgente dalle scadenze comunitarie che assimilano i prodotti della pesca a quelli dell'agricoltura, saranno destinati nel quinquennio adeguati investimenti.

Particolare attenzione dovranno avere gli accordi di pesca con gli altri Stati, i quali dovranno essere stipulati nel quadro complessivo dei rapporti commerciali con i medesimi.

CAPITOLO XIX

INDUSTRIA

L'industria italiana nel prossimo quinquennio.

192. — La ripresa e il sostenuto sviluppo dell'attività produttiva dell'industria costituisce una condizione di fondo per il raggiungimento degli obiettivi di aumento del reddito e della occupazione indicati dal programma.

Nel formulare le linee generali della politica industriale, il programma si basa sulle seguenti ipotesi di sviluppo:

a) il valore aggiunto dell'industria aumenterà a un saggio medio annuo del 7%. L'obiettivo di sviluppo economico del Mezzogiorno dovrà essere assicurato con un più sostenuto andamento delle attività industriali meridionali;

b) l'occupazione nell'industria aumenterà nel quinquennio a un saggio medio annuo dell'ordine del 2%. Circa il 40-45% dei nuovi posti di lavoro nell'industria dovranno essere localizzati nel Mezzogiorno;

c) la produttività dell'industria italiana dovrà aumentare di circa il 5% in media all'anno;

d) lo sviluppo delle attività industriali dovrà essere sostenuto da un volume di investimenti lordi nel quinquennio di circa 15 mila milardi di lire, di cui 4.500 miliardi circa dovranno essere localizzati nel Mezzogiorno.

Obiettivi della politica industriale.

193. — La politica d'intervento nel settore industriale si propone di creare le condizioni perchè questi traguardi siano effettivamente raggiunti.

A tal fine, l'azione pubblica si ispirerà al criterio di aumentare il livello di efficienza e di competitività dell'industria italiana. Il nostro apparato produttivo dovrà affrontare i problemi posti da un progressivo esaurirsi delle riserve di manodopera disoccupata e sottoccupata e dalla concorrenza sviluppata dalle industrie di altri paesi sul mercato internazionale e sullo stesso mercato interno.

Ispirandosi a questo criterio la politica industriale perseguirà i seguenti obiettivi:

a) espansione del volume della produzione dell'insieme dei settori industriali, necessario a sostenere il previsto tasso di sviluppo del reddito nazionale.

In questa prospettiva la politica programmata, pur non occupandosi della determinazione di obiettivi di sviluppo quantitativo della produzione dei singoli settori industriali, seguirà con attenzione i programmi e i problemi di alcuni settori che, per la loro importanza, possono condizionare un armonico sviluppo del complesso delle attività produttive;

b) aumento della produttività dell'industria italiana, con particolare riguardo al settore della piccola e media industria; e conseguente eliminazione delle rigidità o strozzature che impediscono in alcuni settori lo sviluppo tecnologico e l'adeguamento dell'organizzazione produttiva;

c) rafforzamento e mantenimento di condizioni di concorrenza all'interno, e di una economia aperta allo esterno;

d) afflusso ordinato e costante delle risorse finanziarie necessarie alla formazione di capitale nel settore industriale;

e) maggiore equilibrio nella dislocazione di nuove iniziative industriali sul territorio nazionale;

f) promozione delle nostre esportazioni industriali nel rispetto delle condizioni imposte dal mantenimento di un'economia « aperta ».

Gli obiettivi sopra indicati e le relative politiche sono esaminati nei paragrafi che seguono.

Sviluppo della produzione industriale.

194. — Il programma non fissa obiettivi quantitativi per ciascun settore dell'industria. Esso deve tuttavia assicurare che, nell'insieme, l'evoluzione dei settori industriali — specie di quelli che condizionano per la loro importanza lo sviluppo economico — si svolga in armonia con gli obiettivi generali del programma.

A tale scopo, il programma deve anzitutto formulare indicazioni e previsioni sull'evoluzione dei vari settori industriali, al fine di verificarne la compatibilità con gli obiettivi generali; e, in caso di marcata divergenza, di porre la politica economica in grado di adottare — attraverso l'impiego dei normali mezzi a sua disposizione — i necessari interventi correttivi.

In secondo luogo, il programma deve precisare le linee dell'intervento diretto che lo Stato intende svolgere nel periodo attraverso le imprese pubbliche.

Per quanto riguarda il primo aspetto, allo stadio attuale delle ricerche, e, soprattutto, delle consultazioni con le categorie interessate, non possono essere formulate previsioni settoriali. Sarà compito delle successive elaborazioni del programma di effettuare tali previsioni, e di formulare le relative indicazioni programmatiche.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, questo documento prospetta le linee generali dell'intervento delle imprese pubbliche e a partecipazione statale nei prossimi cinque anni, quali risultano dai programmi che è possibile formulare oggi.

L'ulteriore svolgimento del processo di programmazione consentirà di definire con sempre maggiore precisione i compiti e le funzioni delle imprese pubbliche nello sviluppo economico, e di adeguarvi, in conformità, i programmi d'investimento.

Sviluppo dei settori.

195. — Il C. I. P. E. definirà in programmi settoriali gli obiettivi di sviluppo relativi a settori industriali, le forme di incentivazione offerte alle imprese che si impegneranno a seguire politiche coerenti con tali programmi e gli indirizzi dell'eventuale intervento delle imprese pubbliche.

I programmi saranno formulati sulla base di una ampia consultazione delle associazioni economiche e sindacali interessate.

Lo stadio preliminare in cui si trovano le indagini settoriali non consente per ora indicazioni definitive per l'individuazione dei settori industriali, che saranno oggetto dei programmi settoriali; tali indicazioni saranno fornite con sempre maggiore precisione man mano che si svilupperanno le possibilità tecniche d'indagine e le procedure di consultazione.

E' tuttavia sin d'ora possibile individuare l'esigenza di programmi settoriali per due categorie di settori. Nella prima sono raggruppate alcune fondamentali industrie di base; nella seconda sono compresi settori che presentano esigenze particolari di razionalizzazione, di ammodernamento, di sviluppo tecnologico.

Per quanto riguarda la prima categoria è sin d'ora possibile tracciare alcune indicazioni orientative sullo sviluppo e sulle linee di politica industriale relative a tre settori: fonti di energia, siderurgia, chimica.

196. — *Fonti di energia.* - Nel quinquennio 1966-70 i consumi lordi nazionali di fonti energetiche dovrebbero aumentare ad un saggio medio annuo del 7,5%. La maggior parte dei fabbisogni energetici continuerà ad essere soddisfatta dagli idrocarburi, i quali anzi aumenteranno ulteriormente la loro incidenza sul totale dei fabbisogni.

Questo aumento dei consumi accentua il già notevole squilibrio fra il fabbisogno di energia primaria e le disponibilità interne. Si tratta di un problema grave che potrà essere risolto solo nel lungo termine, dati i tempi tecnici delle ricerche e dello sviluppo delle risorse. Tuttavia è necessaria fin d'ora l'adozione di una politica dell'energia i cui obiettivi principali si possono riassumere nello sforzo rivolto a conseguire un maggior grado di autonomia e nell'azione mirante a garantire il costo più basso possibile dell'approvvigionamento.

L'Italia ha fruito, negli ultimi 15 anni, di un netto miglioramento nel costo del suo rifornimento energetico, grazie all'apporto della produzione interna di gas naturali ed al passaggio dall'impiego di combustibili solidi all'impiego di combustibili liquidi resi disponibili in condizioni di accentuata concorrenza, che è stata resa possibile dall'inserimento del mercato nazionale

in quello internazionale, in regime di liberalizzazione degli scambi di greggi e prodotti.

Non è certo che questa situazione rimanga immutata in una prospettiva di lungo periodo, per il possibile aumento dei prezzi internazionali del petrolio e per la diminuzione della produzione interna di metano.

In tale situazione, spetta all'autorità pubblica definire chiaramente gli obiettivi che il sistema dovrà perseguire, non soltanto nel prossimo quinquennio, nel quale ovviamente le possibilità di mutamenti radicali del quadro sono ridotte, ma nel più lungo periodo, per soddisfare le esigenze enunciate. Al riguardo si pone il problema fondamentale della scelta delle fonti di energia primaria secondo la loro capacità di contribuire al raggiungimento di una maggiore autonomia e al mantenimento del basso costo, tenuto conto anche dell'onere finanziario che esse comportano.

Una prima decisione riguarda il posto da assegnare nel bilancio energetico all'energia nucleare, il cui costo di produzione — per impianti di grande potenza unitaria e con elevata utilizzazione — è ormai competitivo con quello dell'energia prodotta dagli impianti tradizionali.

Si ravvisa pertanto l'esigenza di coprire con energia elettronucleare i bisogni aggiuntivi di energia elettrica a partire dal periodo 1971-75, il che comporta sin dal prossimo quinquennio uno sforzo preparatorio scientifico-tecnico e un programma di costruzione di centrali.

La seconda decisione riguarda il rafforzamento della ricerca di idrocarburi all'interno, con estensione anche al mare territoriale, da favorire attraverso una integrazione del sistema legislativo, e la promozione della ricerca all'estero da parte di imprese nazionali. A questo ultimo scopo devono essere aumentate e garantite le disponibilità finanziarie dell'E.N.I. per l'attuazione nel prossimo quinquennio di un programma di ricerca che offra prospettive di risultati adeguati all'importanza dei crescenti bisogni di petrolio del paese. Una previsione di spesa di circa 200 miliardi è stata inclusa a questo scopo nel programma delle partecipazioni statali. Occorrerà inoltre assicurare che l'Azienda di Stato, nel quadro dell'auspicato sviluppo del settore petrolifero, si assicuri posizioni tali da poter continuare a contribuire al mantenimento della situazione concorrenziale nell'approvvigionamento di petrolio greggio.

Per quanto riguarda il gas naturale, vi sono forti motivi per la continuazione di un apporto non marginale di questa fonte di bilancio energetico. Essa appare tuttavia condizionata dalla importazione, per il prevedibile decremento futuro della produzione interna.

Sussistono oggi, sul mercato internazionale, abbondanti disponibilità di gas naturale che, grazie all'evoluzione delle tecniche di trasporto, sono oggi acquisibili per il mercato interno a condizioni economiche competitive con le altre fonti energetiche. L'importazione di metano può essere realizzata sia attraverso la costruzione di condotte sia attraverso speciali navi per il trasporto di metano allo stato liquido. L'adozione dell'una o dell'altra soluzione dipenderà, oltre che dalla soluzione di specifici problemi tecnici, dalle condizioni di prezzo, di stabilità e di sicurezza degli approvvigionamenti che potranno essere assicurati.

Sotto il profilo della diversificazione delle fonti è infine da prospettare l'efficacia che l'impiego di carbone da vapore americano, particolarmente nelle centrali termoelettriche, potrebbe avere sulla stabilizzazione dei prezzi dei combustibili creando, unitamente all'energia nucleare, un'alternativa, sia pure limitata, alla sciacciante preponderanza del petrolio. Si prevede infatti che il prezzo all'esportazione del carbone americano rimanga stabile per un lungo periodo di tempo, e che un'adeguata organizzazione dei trasporti marittimi permetta di farlo giungere nei porti italiani a un prezzo competitivo con quello dell'olio combustibile. Va tuttavia tenuto presente che, sebbene il carbone offra il vantaggio di non richiedere né pesanti investimenti, né decisioni rigide e fortemente anticipate rispetto al momento della utilizzazione, esso deve parte della sua attuale convenienza di impiego al fatto che, rispetto ai prodotti petroliferi, è sottoposto a minori gravami fiscali.

Infine, si provvederà all'incremento, con i necessari investimenti, dello sfruttamento del bacino di Larderello, della Toscana e delle altre zone indiziate di vapori endogeni, per la produzione di energia elettrica e per l'industria chimica.

197. — *Industria siderurgica.* L'espansione della produzione industriale nel quinquennio 1966-70 dovrà essere sostenuta da un adeguato sviluppo dell'industria siderurgica.

La produzione nazionale di acciaio aumenterà a ritmo sostenuto, sia in considerazione delle necessità relative al processo di industrializzazione nel Mezzogiorno sia per la progressiva riduzione dell'incidenza delle importazioni sui consumi e per lo sviluppo delle esportazioni.

Il raggiungimento di questi risultati richiederà un particolare impegno, dato il previsto aumento della concorrenza da parte degli altri paesi produttivi, nei quali si verificheranno probabilmente situazioni di esuberanza della capacità produttiva rispetto al fabbisogno interno.

Per raggiungere tale obiettivo sarà necessario adeguare tempestivamente in vista di tale esigenza i programmi aziendali.

Sarà decisivo l'intervento delle aziende a partecipazione statale: le possibilità di aumento della capacità produttiva dei centri di Taranto e di Piombino consentono di raggiungere un adeguato livello di produzione e di realizzare unità di dimensioni tali da assicurare il mantenimento di una struttura tecnologica competitiva con quella delle maggiori imprese estere.

Ove la previsione di evoluzione della domanda del successivo quinquennio 1971-75 lo renda opportuno, si inizieranno indagini dirette allo studio di un progetto per la costruzione di un nuovo centro siderurgico a ciclo integrale.

In relazione allo sviluppo nel Mezzogiorno di una moderna industria siderurgica, dovrà essere promossa la localizzazione in questa area di unità produttive per i prodotti finiti.

Il raggiungimento di risultati conformi agli obiettivi previsti comporta un rafforzamento dell'efficienza tecnica ed organizzativa delle aziende — sia private sia a partecipazione statale — che consente loro di mantenere una posizione competitiva rispetto alle imprese degli altri Paesi.

L'efficienza delle infrastrutture, particolarmente importanti per l'industria siderurgica, dovrà essere adeguatamente migliorata al fine di ovviare alle carenze attualmente riscontrabili. Particolare rilievo deve essere attribuito al problema del rafforzamento delle

attrezzature ferroviarie (si veda il capitolo XI). Le infrastrutture portuali verranno sviluppate — con l'aumento dei punti di attracco, il dragaggio dei fondali, la meccanizzazione delle operazioni di carico e scarico mediante attrezzature specializzate, la razionalizzazione dei sistemi di smistamento delle merci — in modo da aumentare la capacità di carico e scarico e da ridurre il costo di queste operazioni a livelli molto vicini a quelli dei principali porti europei.

Dovrà essere affrontato il problema del livello delle tariffe per la fornitura di energia elettrica alle industrie elettrosiderurgiche. Si dovranno tenere presenti le situazioni storiche che hanno determinato il sorgere di tale industria nel nostro Paese e le condizioni di maggior favore di cui godono produttori di altri Paesi.

La pressione sul mercato interno da parte dei produttori esteri dovrà essere contenuta entro i limiti di un normale regime di concorrenza (si veda il paragrafo 218). Nell'ambito della C.E.C.A. l'entità dei diritti compensativi e dei ristorni all'esportazione dovrà mantenersi a livelli tali da consentire l'equilibrio delle reciproche posizioni dei Paesi aderenti.

198. — *Industria chimica.* Il contributo dell'industria chimica allo sviluppo economico in Italia è risultato, nel recente passato, ancora maggiore che negli altri Paesi industriali. Anche nel quinquennio 1966-70 questo settore sarà destinato a svolgere una funzione propulsiva.

L'esame dell'evoluzione passata della domanda interna e degli scambi con l'estero, raffrontati a quelli degli altri Paesi, e le previsioni sull'evoluzione dei fattori che possono condizionare l'espansione futura inducono a formulare per l'intera produzione dell'industria chimica un'ipotesi di sviluppo al saggio medio annuo di incremento di circa il 9,5 %.

Il raggiungimento di questo obiettivo è condizionato da diversi fattori.

Da parte delle imprese, sarà essenziale il miglioramento dell'efficienza di alcuni degli impianti esistenti, onde adeguarli ai livelli della competitività internazionale.

Per alcune produzioni, un ostacolo al miglioramento dell'efficienza è costituito dall'eccessivo frazionamento delle unità produttive. Si rendono opportuni provvedimenti atti a favorire l'aumento delle dimensioni aziendali e l'integrazione verticale.

Un impegno particolare dovrà essere posto per ovviare agli squilibri tra produzioni ed impieghi di prodotti di base, intermedi e finali in tutti i casi in cui la prevedibile dimensione della domanda interna superi i limiti minimi per una produzione competitiva a livello internazionale.

Lo sviluppo dell'industria chimica sarà favorito dal miglioramento delle infrastrutture esistenti — specialmente di quelle portuali e ferroviarie — e dalla creazione di nuove infrastrutture nelle aree di sviluppo.

Lo sforzo diretto a migliorare la capacità concorrenziale dell'industria chimica italiana dovrà venire affiancato da un'efficace politica di penetrazione commerciale nei mercati esteri, al fine di raggiungere un rapporto tra esportazioni e produzione più vicino a quello degli altri Paesi industriali.

Per impedire dannose ripercussioni sulle possibilità di sviluppo dell'industria chimica nazionale l'azione pubblica si propone di realizzare una sua efficace difesa dalle iniziative di operatori esteri incompatibili con le normali condizioni di concorrenza (si veda il paragrafo 213).

Un problema particolare si pone per l'industria farmaceutica caratterizzata da un eccessivo frazionamento delle unità produttive. La revisione delle norme concernenti il controllo tecnico-scientifico dei prodotti e la introduzione di un sistema di brevetti dei procedimenti di fabbricazione (si veda il capitolo VII) costituiranno incentivi al conseguimento di una struttura aziendale più efficiente.

199. — Si darà inoltre carattere di priorità ai programmi di razionalizzazione e di ammodernamento in sei settori industriali particolarmente delicati della nostra struttura industriale: quelli dell'industria agricolo-alimentare, dell'industria tessile, delle macchine utensili, dei beni di equipaggiamento elettrotecnici ed elettronici e quello dei cantieri navali.

200. — Considerazioni particolari saranno rivolte al settore dei cantieri navali, che sarà nel prossimo quinquennio oggetto di una profonda azione rinnovatrice e razionalizzatrice, in relazione anche alle proposte della C.E.E. per una politica comune per il settore.

L'attuale capacità produttiva globale dovrà essere mantenuta, anche se il processo di razionalizzazione produttiva potrà dare luogo a modifiche della sua struttura.

L'aiuto pubblico dovrà essere proseguito in relazione agli accordi con la C. E.E.

L'azione pubblica curerà che le eventuali operazioni di riconversione siano accompagnate dalla creazione di attività sostitutive che possano assicurare livelli di attività economica, di occupazione e di sviluppo conformi agli obiettivi della programmazione regionale e delle esigenze locali.

201. — In altre parti del programma si indicano obiettivi e politiche relative a settori industriali in quanto connessi direttamente con esigenze dell'azione pubblica in altri campi (industria farmaceutica nel capitolo VII e industria delle costruzioni nel capitolo VI). Non minore rilievo va dato al settore minerario, che rappresenta una vera e propria industria di base, in quanto costituisce la premessa per lo sviluppo di importanti settori industriali.

Si rende necessario, a questo fine, acquisire una organica legge mineraria e completare l'aggiornamento della carta geologica.

Programmi delle imprese pubbliche e a partecipazione statale.

202. — Le imprese pubbliche hanno concluso negli ultimi anni un importante ciclo della loro attività, caratterizzato da una intensa dinamica di sviluppo degli investimenti e dal compimento di alcune grandi realizzazioni nelle industrie di base (siderurgia, fonti d'energia, petrolchimica).

Nel quinquennio 1966-70 occorre garantire il consolidamento della posizione delle imprese pubbliche in tali settori, e riaffermare la funzione propulsiva affidata alle partecipazioni statali nell'ambito dell'industria nazionale.

Si rende necessaria la definizione di nuove direttive d'intervento che assicurino la stretta congruenza dello sviluppo delle iniziative pubbliche con le finalità del programma.

Le imprese pubbliche e a partecipazione statale dovranno sviluppare il proprio intervento nei settori di

base e dei servizi e in attività manifatturiere, in modo da indirizzare l'intero sviluppo economico nazionale; dovranno contribuire, inoltre, al mantenimento o alla ricostituzione di condizioni di concorrenza nel mercato; a questi fini saranno qualificati i loro investimenti.

Sin da ora, in particolare, si possono individuare — in base ad alcune esigenze che la più recente evoluzione ha dimostrato non affrontabili con mezzi ordinari — nuove opportunità di intervento per le quali sono allo studio specifiche iniziative. In particolare, le imprese a partecipazione statale potranno fornire importante contributo alla soluzione di due grandi problemi dello sviluppo economico nazionale:

a) l'assunzione di specifiche responsabilità nella realizzazione dei programmi di industrializzazione riguardanti i poli di sviluppo integrato nel Mezzogiorno;

b) l'azione per fronteggiare i danni della congestione nelle grandi aree metropolitane, attraverso una soluzione unitaria del problema delle vie di comunicazione e dei trasporti urbani e suburbani.

Un'ulteriore linea di intervento delle imprese a partecipazione statale è rappresentata dalle iniziative da assumere in settori che comportano un elevato e rapido assorbimento di innovazioni tecnologiche, e nei quali l'iniziativa privata trova ostacolo nell'alto rischio connesso con i problemi della progettazione e con la rapida evoluzione tecnica.

L'attuazione delle direttive indicate richiede la soluzione dei problemi concernenti la struttura finanziaria delle imprese pubbliche.

L'alta incidenza che nei programmi di investimento assumeranno le iniziative a redditività differita, o destinate principalmente a produrre benefici per l'insieme del sistema economico, ripropone il problema della copertura del fabbisogno finanziario delle imprese pubbliche; problema che dovrà essere risolto attraverso una più elevata incidenza dei mezzi propri tra le fonti di copertura.

203. — Nel prossimo quinquennio le imprese pubbliche e a partecipazione statale effettueranno, in base ai programmi già definiti, investimenti per circa 5.200 miliardi (a lire 1963). Tenuto conto dei programmi allo studio e delle prevedibili integrazioni, tali investimenti potranno salire a 5.900 miliardi circa.

204. — Gli investimenti dell'E. N. EL. già definiti per il quinquennio 1966-70 si aggirano intorno a 2.000 miliardi.

I programmi dell'E. N. EL. prevederanno interventi idonei a favorire il superamento di situazioni di arretratezza esistenti nella distribuzione dell'energia elettrica nel settore rurale.

205. — Gli investimenti del sistema delle aziende a partecipazione statale, per i quali sono stati già definiti i progetti, riguardano un complesso di circa 3.200 miliardi per il quinquennio 1966-70.

Vi sono inoltre in preparazione da parte delle aziende a partecipazione statale altri progetti per circa 700 miliardi che potranno attuarsi nel corso del quinquennio.

Nel *settore siderurgico* lo sviluppo della produzione italiana di acciaio sarà sostenuta in gran parte dalla espansione della siderurgia a partecipazione statale. I programmi riguardanti i centri di Taranto, Piombino, Bagnoli, Terni, Aosta e comprendenti anche l'installazione di laminatoi ed impianti di seconda lavorazione, comportano investimenti per 385 miliardi. Ulteriori programmi che riguardano soprattutto i centri dell'Italsider richiederanno un investimento di circa 185 miliardi.

Nel *settore del cemento* i programmi attualmente definiti richiedono investimenti per 5 miliardi.

Nel *settore degli idrocarburi*, gli investimenti previsti ammontano a 680 miliardi, di cui 400 in Italia ed il rimanente all'estero.

In questo settore notevole impulso sarà dato alla ricerca e alla produzione mineraria, cui saranno destinati investimenti per 265 miliardi. Tali investimenti permetteranno una conveniente dimensione delle iniziative e una opportuna differenziazione geografica, per le varie aree di ricerca all'estero (dove sarà localizzato il 70 % di tali investimenti).

Sul mercato interno le attuali posizioni delle aziende del Gruppo E. N. I. nella raffinazione, nel trasporto e nella distribuzione potranno essere mantenute con investimenti dell'ordine di 147 miliardi. Nello stesso campo di attività sono previsti investimenti relativi ai mercati esteri per 93 miliardi.

Al fine di integrare le risorse interne di metano l'E. N. I. ha definito un progetto per la sua importazione. Gli investimenti necessari per le realizzazioni connesse con tale progetto vengono stimati in 152 miliardi.

Saranno infine destinati ad attività ausiliarie circa 20 miliardi.

Nel *settore petrolchimico*, gli investimenti dell'E.N.I. per il quinquennio sono stati portati a 103 miliardi in relazione a un programma in fase di avanzata elaborazione per permettere all'impresa pubblica una attiva azione concorrenziale in questo settore. Nelle altre attività chimiche delle partecipazioni statali sono previsti investimenti per circa 9 miliardi di lire.

Nel *settore meccanico*, l'attività delle aziende a partecipazione statale sarà rivolta al raggiungimento di due principali finalità: da un lato l'incremento della produttività mediante l'ammodernamento degli impianti, l'ampliamento delle dimensioni, un maggiore impegno nella ricerca anche attraverso la collaborazione con le industrie estere più avanzate, la razionalizzazione dell'organizzazione commerciale con conseguente ricerca di sbocchi nei mercati esteri; dall'altro l'impegno per la creazione di nuove iniziative nel Mezzogiorno.

Gli investimenti già definiti per il quinquennio 1966-70 ammontano a 144 miliardi; è intanto allo studio un importante programma aggiuntivo.

Nel *settore elettrotecnico*, sarà completato il riassettto delle aziende facenti capo al gruppo Ansaldo-San Giorgio; lo svolgimento dei programmi di investimenti del settore telefonico assicurano favorevoli prospettive di sviluppo alle iniziative nel campo delle apparecchiature.

Nell'industria elettronica, settore strategico ai fini dello sviluppo del progresso tecnologico, l'iniziativa delle aziende a partecipazione statale si concentrerà su quelle attività, che, per gli alti costi di ricerca e progettazione e le limitate dimensioni del mercato, richiedono un considerevole periodo di avviamento.

Nel *settore automotoristico*, il programma dell'Alfa Romeo, con il completamento del centro di Arese e lo ampliamento della rete commerciale, rimane orientato verso una produzione in serie di vetture di qualità nella gamma delle medie cilindrate, mentre a Pomigliano

d'Arco sarà proseguita la produzione di motori Diesel e verrà sviluppata la produzione di veicoli industriali.

Nell'ambito delle aziende a partecipazione statale impegnate nella *produzione di materiale mobile ferroviario,* sarà accelerato il processo di integrazione e specializzazione già in atto, anche al fine di rafforzare la capacità concorrenziale delle aziende stesse nel difficile mercato internazionale.

Nel *settore dei cantieri navali,* gli investimenti finora decisi ammontano a oltre 38 miliardi. Strutture e programmi dell'azienda del settore saranno oggetto di una azione di riorganizzazione nell'ambito del programma settoriale (si veda il paragrafo 200).

206. — L'industria a partecipazione statale è presente anche *in altri settori manifatturieri*: quello della *carta* (cartiera Mediterranea, Italpega, Celdit, Cartiere A. T. I), quella del *vetro* (S.I.V. e S.A.I.V.O.) e il settore *tessile* in cui sono previsti investimenti per oltre 63 miliardi.

Nel *settore delle attività estrattive e della metallurgia non ferrosa,* i programmi di investimento ammontano a 126 miliardi di lire, principalmente nella metallurgia non ferrosa. In tale settore il programma dell'A. M. M. I. comporta investimenti per 62 miliardi circa, di cui 36 per la metallurgia del piombo, dello zinco e del rame e la rimanente parte per le ricerche ed il potenziamento degli impianti minerari; sarà completato il programma di verticalizzazione, con la costruzione di un grande impianto metallugico per il piombo e zinco e di un impianto per semilavorati, l'ampliamento della capacità produttiva dello stabilimento per zinco già esistente a Ponte Nossa e l'aumento delle riserve di minerale in vista delle miniere, sia con ricerche in zone nuove, sia soprattutto con una migliore conoscenza dei giacimenti in coltivazione.

207. — A completamento dei programmi delle aziende a partecipazione statale nei settori industriali si riportano di seguito le indicazioni programmatiche relative agli altri settori, per ottenere un quadro complessivo dell'impegno delle imprese pubbliche nell'attività produttiva.

Nel *settore autostradale* saranno effettuati investimenti per circa 460 miliardi.

Nel *settore dei trasporti marittimi,* che sarà oggetto di uno specifico programma volto a realizzare una sua più razionale sistemazione, è previsto un programma di investimenti già definiti dell'ordine di 7 miliardi.

Nel *settore dei trasporti aerei,* il programma già definito per il quinquennio 1966-70 richiederà investimenti per 140 miliardi, relativi all'ampliamento della flotta e all'adeguamento degli impianti e della rete commerciale.

Nel *settore telefonico,* in cui è previsto un aumento considerevole della domanda, gli investimenti necessari per assicurare un servizio efficiente, particolarmente nel Mezzogiorno, sono nell'ordine di 615 miliardi.

Nel *settore della radio-televisione* sono previsti investimenti per circa 51 miliardi destinati al miglioramento dei centri di trasmissione e collegamento.

Nel *settore termale* sono previsti investimenti per circa 13 miliardi.

Negli altri settori dei servizi sono attualmente previsti investimenti per circa 68 miliardi. Altri 35 miliardi saranno impiegati per impianti aeroportuali.

Efficienza dell'industria.

208. — L'industria italiana, portata a termine la ricostruzione post-bellica, ha compiuto rapidi, in taluni casi eccezionali, progressi della produttività, sotto l'impulso di una domanda crescente — estera ed interna — e sotto lo stimolo di un'intensa concorrenza internazionale. Nel complesso dell'industria manufatturiera, la produttività è aumentata, fra il 1951 e il 1961, del 60 %.

Tuttavia, i progressi realizzati sono assai diversi da settore a settore. La produttività è aumentata del 100 % nelle medie e nelle grandi industrie, ma si è sviluppata molto al di sotto della media nelle piccole industrie e nell'artigianato. Le distanze tra i settori a più alta e quelli a più bassa produttività si sono ampliate.

Inoltre, il progresso tecnico è stato realizzato in gran parte attraverso l'aumento della capacità produttiva, e la conseguente sostituzione dei vecchi macchinari, nei settori nei quali la domanda ha dato un forte impulso agli investimenti. Meno importanti dei progressi automaticamente « incorporati » nei nuovi investimenti sono stati quelli prodotti da razionalizzazioni delle strutture aziendali o da vere e proprie innovazioni tecniche.

209. — Negli anni futuri l'industria italiana dovrà fronteggiare in misura maggiore che nel passato la sfida del progresso tecnico.

La concorrenza internazionale sarà intensificata dalla integrazione europea e dall'ampliamento degli altri spazi economici.

Tale sfida costituisce il tema dominante dello sviluppo di tutti i grandi paesi industriali, alcuni dei quali sono già oggi impegnati in processi di intensa automazione. Senza un grande sforzo di razionalizzazione delle nostre strutture produttive, il divario di produttività e di efficienza tra l'industria italiana e quelle degli altri paesi dell'Occidente potrebbe negli anni prossimi aggravarsi irrimediabilmente.

210. — E' impegno primario dell'azione pubblica creare le condizioni perchè questo sforzo venga compiuto. Le direttive essenziali che l'azione pubblica seguirà riguardano: il miglioramento delle « economie esterne » dell'industria; il finanziamento della ricerca e dello sviluppo tecnologico; la riorganizzazione e il rafforzamento degli incentivi finanziari e fiscali per la razionalizzazione, per il reinvestimento dei profitti nell'attività produttiva e per il conseguimento delle migliori dimensioni delle aziende.

211. — La realizzazione degli obiettivi del Programma nei settori degli impieghi sociali e dell'assetto territoriale implica un forte aumento delle economie esterne che alla industria provengono dal miglioramento delle condizioni generali dell'ambiente in cui essa opera. In questo senso vanno considerati soprattutto: l'ammodernamento e l'adeguamento delle grandi infrastrutture relative ai trasporti (rete ferroviaria, rete stradale, porti, comunicazioni marittime e aeree, telecomunicazioni); la estensione e il miglioramento delle strutture scolastiche e della formazione professionale; la sistemazione urbanistica dei centri produttivi vecchi e nuovi; il miglioramento delle condizioni sanitarie della popolazione.

Dovranno inoltre essere riesaminati, per essere semplificati o eliminati, i vincoli di carattere burocratico che sono spesso inutilmente posti all'attività industriale, in relazione ad esigenze ormai non più valide.

212. — Nel settore più specifico della produzione industriale, l'azione pubblica dovrà contemporaneamente stimolare innovazioni tecnologiche nei settori più avanzati, e promuovere processi di razionalizzazione e ammodernamento in quelli più ritardati.

Per quanto riguarda i primi, appare evidente l'esigenza di un'intensificazione della ricerca scientifica e tecnologica. Il programma relativo alla ricerca scientifica, illustrato nel capitolo X, darà in tal senso un contributo decisivo.

Dei 1.140 miliardi di lire destinati alla ricerca scientifica nel quinquennio, una parte cospicua sarà investita in ricerche aventi attinenza con le attività industriali.

Una cura particolare sarà posta al funzionamento e ai programmi degli organismi che si dedicano alla ricerca applicata e tecnologica.

Dovrà essere organizzato un efficiente servizio di assistenza tecnica per la diffusione a tutte le aziende industriali, specie di piccola e media dimensione, dei risultati delle ricerche.

Altrettanto importante è l'azione che le aziende pubbliche e a partecipazione statale svolgeranno, attraverso una più accentuata concentrazione dei loro sforzi in alcuni settori, e particolarmente in quello nucleare, in quello elettronico e in quello petrolchimico.

Per quanto riguarda gli altri settori, dovranno essere identificate, attraverso le analisi di settore accennate al paragrafo 189, le cause delle difficoltà che si frappongono ad un più celere progresso, e i problemi che ne risultano.

Il C. I. P. E definirà in programmi settoriali gli obiettivi del processo di razionalizzazione e di ammodernamento dei settori industriali (si veda paragrafo 195).

213. — Lo strumento essenziale a disposizione della azione pubblica ai fini della riorganizzazione e della razionalizzazione dei settori meno efficienti è quello rappresentato dalla manovra degli incentivi.

Con l'approvazione di una legge organica sugli incentivi finanziari e fiscali, e con l'istituzione, nell'ambito del bilancio dello Stato, di un Fondo per lo sviluppo economico e sociale, si daranno all'azione pubblica possibilità di una manovra più razionale e più agile delle ingenti somme che lo Stato destina ogni anno all'incentivazione delle attività industriali. Sulla base di questi nuovi strumenti, sarà possibile provvedere, anno per anno, a una ripartizione degli stanziamenti tra settori industriali e regioni, decisa al livello del Comitato interministeriale per la programmazione economica, tenuto conto dei criteri generali di priorità che possono essere così enunciati:

a) riorganizzazione di settori produttivi la cui struttura si riveli inadeguata rispetto alle nuove esigenze della domanda e alle nuove condizioni dell'offerta. L'identificazione di questi settori sarà compito primario delle indagini settoriali;

b) introduzione di tecnologie più avanzate nei settori industriali esistenti con particolare riguardo alle piccole e medie industrie;

c) incoraggiamento allo sviluppo di industrie « nuove » ad elevato livello tecnologico;

d) assistenza creditizia e assicurativa adeguata alle industrie particolarmente impegnate nell'attività di esportazione.

214. — L'afflusso dei capitali esteri per investimenti nell'industria italiana dovrà svolgersi compatibilmente con le esigenze nazionali di sviluppo e di progresso tecnologico indicate dal Programma. Saranno perciò promosse indagini per accertare l'importanza e gli effetti di tale fenomeno.

Piccola industria e artigianato.

215. — L'efficienza del sistema industriale dovrà essere perseguita, da una parte, attraverso l'ampliamento delle dimensioni aziendali nei settori d'« impulso »; dall'altra, attraverso la diffusione dello sviluppo di imprese di medie e piccole dimensioni di elevato livello tecnologico.

Una vigorosa azione di assistenza dovrà essere rivolta all'aumento della produttività e al miglioramento delle capacità di esportazione di questo tipo di impresa.

Dovrà essere anche svolta una particolare azione per valorizzare le tradizioni dell'artigianato italiano, adeguandone le tecniche e, soprattutto, l'organizzazione commerciale alle moderne esigenze del mercato interno e internazionale.

216. — L'aumento dell'efficienza delle piccole e medie imprese dovrà essere conseguito attraverso l'introduzione di tecnologie più avanzate, l'attuazione di un più razionale assetto produttivo e di una più efficiente organizzazione commerciale. Dovrà inoltre essere particolarmente favorita una localizzazione delle nuove imprese coerente con gli obiettivi della politica di riequilibramento territoriale.

Strumento essenziale per realizzare questi obiettivi è la manovra degli incentivi, svolta soprattutto attraverso le agevolazioni finanziarie concesse in base alla legge n. 623. Si ritiene che le disposizioni contenute nella legge, attualmente in corso di proroga, siano in linea di massima adeguate allo scopo. Sarà tuttavia necessario, in occasione della formazione della legge sugli incentivi, che esse vengano riesaminate, sia in relazione a una evidente esigenza di armonia del sistema, sia in relazione alla necessità di accentuare l'incoraggiamento all'introduzione di tecnologie avanzate.

L'ammontare dei fondi da destinarsi alla piccola e media industria, e i criteri generali di ripartizione geografica e settoriale degli incentivi saranno, una volta approvata la legge organica, definiti dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in sede di deliberazioni sulla destinazione del Fondo per lo Sviluppo Economico e Sociale.

217. — L'artigianato mantiene nell'economia del nostro Paese una sua rilevante posizione economica e sociale e ciò non soltanto perchè esso consiste di oltre un milione e 100 mila aziende ma anche perchè ha dimostrato le sue capacità di adeguamento alle esigenze della moderna attività produttiva.

L'economia artigiana deve essere pertanto valutata come forza dinamica, autonoma e moderna, in quanto lo artigianato può presentarsi nella vita produttiva con attitudini rispondenti all'odierna realtà ed esigenza che essa manifesta anche per quanto riguarda la rispondenza al progresso tecnologico ed alle tendenze di mercato.

L'azione pubblica attraverso una organica politica degli incentivi finanziari e fiscali, dovrà pertanto favorire in tutti i settori dell'artigianato l'efficiente organizzazione produttiva e commerciale.

Per conseguire queste finalità l'azione pubblica si svolgerà in modo particolare nel campo finanziario e della assistenza tecnica.

Nel campo finanziario, il fondo di dotazione della Cassa per il credito alle imprese artigiane dovrà essere adeguatamente aumentato nel quinquennio 1966-70; di conseguenza il fondo per contributi interessi dovrà essere rapportato al fondo di dotazione per evitare le stasi di operatività che si sono determinate per l'esaurimento di uno dei due fondi. Si dovrà inoltre rafforzare il credito all'esportazione per i prodotti artigiani.

Criteri di priorità dovranno essere stabiliti per le imprese localizzate nel Mezzogiorno e nelle altre zone dichiarate depresse, nonchè per le cooperative e per i consorzi.

Dovranno inoltre essere messe allo studio misure atte a favorire il credito di esercizio e quello fondiario.

Nel campo dell'« assistenza tecnica, artistica e commerciale », soprattutto periferica, l'Ente nazionale dello artigianato e le piccole industrie dovrà avere i mezzi per estendere la sua attività in tutte le province specie quelle a basso reddito. Dovrà essere sviluppata una azione organica per favorire l'esportazione dei prodotti artigiani, facilitando la costituzione di cooperative e di consorzi la cui azione dovrà essere coordinata ed assistita sia dall'E.N.A.P.I. che dall'Istituto per il commercio estero.

L'organizzazione per l'acquisto alle condizioni migliori di materie prime e semilavorati e per la vendita delle produzioni a prezzi più convenienti sarà favorita in ogni campo ed in ogni settore dell'artigianato, specialmente attraverso la cooperazione.

Nel settore soprattutto artistico e tradizionale si dovrà valorizzare in forma giuridica e pratica, la « bottega-scuola » e la qualifica dei « maestri artigiani ».

Dovranno essere forniti mezzi adeguati all'Ente autonomo mostra mercato dell'artigianato per l'approntamento di idonee attrezzature e per consentire l'assolvimento del suo ruolo di manifestazione artistico-commerciale pilota che riassume le risultanze di tutte le esperienze a livello provinciale e regionale.

Mantenimento di condizioni concorrenziali.

218. — L'esigenza di promuovere, anche favorendo fenomeni di concentrazione, l'efficienza dell'apparato industriale, ha come necessaria contropartita una politica mirante al mantenimento di condizioni concorrenziali. A questo scopo il Governo ha già provveduto a presentare in Parlamento un apposito disegno di legge sulla tutela della libertà di concorrenza. Si terrà il dovuto conto delle indicazioni e proposte formulate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico.

Dovranno essere impedite nel nostro sistema le distorsioni derivanti dall'esistenza di situazioni monopolistiche ed oligopolistiche. La valutazione delle stesse dovrà essere fatta tenendo presente la realtà del sistema comunitario in cui è inserita l'economia italiana.

D'altro canto, dovranno essere decisamente perseguite politiche atte a bloccare, con la necessaria tempestività, manovre condotte da imprese estere, incompatibili con le normali regole di concorrenza, servendosi degli strumenti legislativi disponibili (legge *anti-dumping*).

Finanziamento dell'industria.

219. — Le esigenze che la politica programmata dovrà soddisfare, in materia di finanziamenti industriali, sono essenzialmente:

a) quella di garantire un flusso di mezzi finanziari, adeguato ai programmi di investimenti e che si renda disponibile nel tempo con regolarità;

b) quella di assicurare i finanziamenti in forme e con strumenti tali da permettere un elevato grado di stabilità alla gestione finanziaria delle imprese.

Il soddisfacimento di queste esigenze comporta una migliore organizzazione del credito industriale a medio termine da attuarsi anche mediante l'accrescimento dell'efficienza del sistema del Mediocredito Centrale. Allo uopo è opportuno che alla constatata impossibilità degli istituti regionali di effettuare provvista di mezzi in misura adeguata alle occorrenze di finanziamento delle medie e piccole imprese nelle regioni di competenza, sopperisca il Mediocredito Centrale mediante proprie emissioni obbligazionarie.

In questa prospettiva si provvederà ad estendere al Mediocredito Centrale la facoltà di emettere obbligazioni. Lo Stato dovrà poi impegnarsi a sistematici e programmati aumenti del fondo di dotazione del Mediocredito Centrale.

Al fine di rendere possibile una politica d'integrazione di tutto il sistema di finanziamento industriale sarà stabilita l'estensione a tutti gli istituti di credito a medio termine di una norma, già vigente per il Mediocredito Centrale, che li impegni a presentare annualmente al Comitato del credito un piano generale delle operazioni, indicando le disponibilità finanziarie da assegnare di massima a ciascun settore, nonchè i criteri e i limiti di intervento.

220. — I mezzi finanziari che dal sistema bancario affluiranno alle aziende industriali dovranno trovarsi in un rapporto equilibrato con i « mezzi propri » di cui la azienda dispone.

Il problema si rivela di particolare importanza soprattutto per quelle piccole e medie aziende che, anche se economicamente efficienti e con rilevanti possibilità di sviluppo, non hanno accesso al mercato mobiliare a causa delle loro modeste dimensioni.

Per soddisfare questa esigenza dovrà essere resa possibile, da parte di appositi istituti finanziari, l'acquisizione di partecipazioni azionarie di minoranza che non implichino assunzione di responsabilità imprenditoriali. Ciò comporterà l'esercizio più attivo delle facoltà accordate dall'ordinamento esistente agli istituti di credito speciale sia di diritto pubblico sia di diritto privato, di assumere partecipazioni azionarie di minoranza e assicurerà un loro più stretto coordinamento. In special modo tali interventi concerneranno la fornitura di capitali di rischio a medie e piccole imprese nelle aree in via di sviluppo.

Poichè il sistema delle norme legislative vigente prevede che l'I. M. I. concorra allo sviluppo dell'economia italiana mediante l'effettuazione di operazioni creditizie e mediante l'assunzione di partecipazioni e poichè l'I. M. I. ha facoltà di immettere le partecipazioni medesime in fondi comuni, sembra opportuno che le disposizioni tributarie concernenti i fondi comuni di investimento si estendano alle gestioni fiduciarie previste dall'articolo 3 lettera *a*) del regio decreto-legge 13 novem-

bre 1931, n. 1398, convertito, con modificazione, nella legge 15 dicembre 1932, n. 1581.

221. — La riorganizzazione e il miglioramento del sistema del credito industriale costituiscono un aspetto soltanto del problema del finanziamento dell'industria. L'altro aspetto fondamentale è rappresentato dall'estensione e dall'organizzazione del mercato mobiliare. Per questo punto si rinvia al capitolo XXIII.

Localizzazione industriale.

222. — Gli obiettivi e le politiche relative a una più equilibrata distribuzione delle attività industriali sul territorio sono esposti nella parte terza del programma. I principali strumenti di cui l'azione pubblica dovrà valersi per conseguire nel quinquennio una ripartizione del tipo di quella prospettata nel programma sono costituiti dalla programmazione delle grandi infrastrutture, dalla manovra degli incentivi e dalle iniziative delle imprese pubbliche.

CAPITOLO XX.

COMMERCIO

223. — Il settore della distribuzione riflette le caratteristiche strutturali dell'economia italiana, in cui a fenomeni tipici di un elevato sviluppo si accompagnano aspetti di bassa produttività.

In particolare, la eccessiva « polverizzazione » delle strutture distributive nel commercio al minuto e talune sovrastrutture che si riscontrano nel commercio all'ingrosso, specie di prodotti agricoli, si risolvono in alti costi di distribuzione e in un basso livello medio di produttività del settore.

L'azione pubblica in questo settore si pone come obiettivo fondamentale la riduzione dei costi di distribuzione entro i limiti di un servizio efficiente e sempre meglio rispondente alle esigenze del consumatore, la cui libertà di scelta deve essere non soltanto garantita, ma tutelata. Tale obiettivo sarà perseguito anche attraverso l'abbreviazione dei circuiti commerciali.

224. — Nel commercio all'ingrosso le distorsioni maggiori si riscontrano nella distribuzione dei prodotti agricoli, per la quale le politiche di intervento sono indicate nella parte del programma dedicata all'agricoltura.

Per assicurare il migliore afflusso delle derrate alimentari dalla produzione al consumo sarà perseguito il potenziamento delle strutture dei mercati all'ingrosso e la formazione di una efficiente catena del freddo.

Nel settore della distribuzione al minuto, l'azione pubblica deve tendere a ridurre sia i costi sopportati dalle imprese per trasferire i beni dal produttore al consumatore, sia i costi sostenuti per vincere la concorrenza di prodotti e marche rivali, e stimolare il consumo di certi prodotti.

225. — La riduzione dei costi di « trasferimento » sarà perseguita attraverso politiche di razionalizzazione miranti a:

a) favorire ed assecondare la tendenza alla concentrazione delle imprese e all'accrescimento delle dimensioni dei punti di vendita;

b) incoraggiare l'ammodernamento delle attrezzature e dell'organizzazione aziendale;

c) eliminare gli ostacoli posti dall'attuale disciplina amministrativa all'evoluzione del settore.

Quanto ai costi di « differenziazione » e di « promozione », fermo restando il riconoscimento della funzione positiva svolta dalle attività di informazione pubblicitaria e di valorizzazione tecnica ed estetica dei prodotti, si deve evitare la dilatazione eccessiva delle spese di pubblicità e soprattutto la diffusione di quelle forme pubblicitarie che hanno lo scopo e l'effetto di sviare le scelte dei consumatori dal criterio della convenienza economica, riducendone praticamente la libertà.

226. — In termini concreti, l'azione del programma nel settore della distribuzione si può così enunciare:

a) riforma dell'attuale sistema delle licenze per gli esercizi commerciali, da sostituire con una semplice procedura di registrazione, subordinata soltanto all'accertamento del possesso da parte del richiedente di validi requisiti di idoneità morale e professionale, e al rispetto dei vincoli di natura urbanistica, nonchè delle prescrizioni dei regolamenti locali di polizia urbana annonaria e igienico-sanitaria. Peraltro, la molteplicità dei problemi sollevati dalla eliminazione del sistema delle licenze, soprattutto ai fini della ristrutturazione di gran parte delle aziende distributive di piccole dimensioni, consiglia di graduare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema mediante un regime di norme transitorie, che permetta all'azione pubblica di assecondare lo sforzo di riorganizzazione e di ammodernamento delle aziende con l'apprestamento di opportune forme di assistenza tecnica;

b) l'elevazione del livello medio di efficienza dello apparato distributivo dovrà essere perseguita oltre che con la naturale diffusione delle medie e grandi imprese (*supermarkets*, grandi magazzini, magazzini a prezzo unico, ecc.) anche attraverso un'azione di stimolo per un maggiore sviluppo della cooperazione fra consumatori e delle forme associative tra piccoli e medi imprenditori commerciali;

c) gli interventi delle Amministrazioni comunali attraverso gli Enti comunali di consumo dovranno essere anche essi razionalizzati, e, per assicurare la economicità della loro gestione, tali Enti dovranno essere posti nelle condizioni finanziarie che ne garantiscano una alta efficienza. Per ottenere ciò si organizzeranno anche adeguate forme di coordinamento, controllo e assistenza tecnica. L'attività degli Enti comunali di consumo dovrà svolgersi su basi di parità nei confronti delle similari imprese private per quanto concerne tutti i fattori del costo aziendale, solo in tal modo potendo economicamente agire in funzione calmieratrice;

d) approntamento di particolari forme di incentivazione per le imprese commerciali che intendono ammodernare e riorganizzare le loro strutture, anche attraverso la concessione di contributi attinti al Fondo per lo sviluppo economico e sociali;

e) coordinamento e sviluppo di corsi di qualificazione e di aggiornamento per gli addetti al settore commerciale, al fine di migliorarne la capacità professionale;

f) controllo della pubblicità mediante interventi intesi ad accertare la veridicità delle informazioni e a disciplinare l'utilizzazione dei più diffusi canali pubblicitari controllati dagli Enti pubblici;

g) promozione di iniziative intese a diffondere nel pubblico una più esatta e obiettiva informazione, per quanto concerne sia i prezzi sia la buona qualità dei

prodotti; a tale riguardo dovrà essere esaminata la possibilità di introdurre a garanzia del consumatore lo istituto del « marchio di qualità »;

h) disciplina delle vendite a rate, che dia alla politica economica la possibilità di manovra necessaria a correggere, nel breve e nel lungo periodo, le tendenze della domanda per consumi, in relazione alle esigenze della stabilità e agli obiettivi del programma.

Per facilitare il processo di ammodernamento ed ampliamento degli esercizi commerciali l'azione pubblica dovrà disporre di strumenti tecnici di informazione e di assistenza alle imprese nel campo della ricerca, della sperimentazione, dell'organizzazione, della scelta e della formazione del personale. In questa materia l'esperienza e l'organizzazione delle Camere di commercio sarà preziosa.

Capitolo XXI.

TURISMO

227. — La rilevante importanza del turismo nella formazione del reddito nazionale, nell'occupazione diretta e indiretta e nell'equilibrio della bilancia dei pagamenti, risulta evidente dall'apporto di 850 miliardi di lire, in valuta estera, fornito nel 1965 al nostro Paese dal movimento turistico.

Parimenti evidenti sono i benefici che dal generalizzarsi della pratica turistica derivano alla Comunità nazionale in termini di rigenerazione fisica, di arricchimento culturale e di crescita civile.

Particolare importanza riveste quindi l'individuazione di una politica di sviluppo del settore turistico articolata nelle varie direzioni (interno, estero, turismo di massa, attrezzature ricettive, valorizzazione del patrimonio culturale e paesistico italiano, ecc.) capaci di stimolare in maniera capillare la domanda di servizi turistici.

Il rinnovamento profondo della politica turistica dovrà consentire al turismo nazionale di rafforzare la posizione italiana in questo campo, ove sempre più serrata e consistente si va facendo la concorrenza degli altri Paesi e di diffondere la pratica turistica a strati sempre più vasti di cittadini, mediante particolari forme di incentivazione. Essa dovrà favorire in particolare il Mezzogiorno, che nella bellezza e nell'estensione delle sue coste e nella più ampia durata della stagione turistica ha uno strumento prezioso, capace di riflettersi positivamente sull'intero sviluppo economico.

228. — A questo fine, nel prossimo quinquennio, la politica del turismo si articolerà intorno ai seguenti punti:

intensa opera di propaganda all'estero;

ammodernamento e sviluppo delle attrezzature ricettive — da adeguare alle esigenze di un turismo di massa e di rapidi spostamenti — e delle relative attrezzature igienico-sanitarie;

apertura di nuove aree turistiche, anche in vista di una migliore distribuzione del reddito turistico tra le varie regioni, facendo eventualmente ricorso a particolari forme di incentivazione;

espansione delle attrezzature extra-alberghiere (campeggi, colonie, alberghi della gioventù, ecc.);

rafforzamento del turismo di massa nell'ambito di un'adeguata organizzazione del tempo libero e della cultura assicurata dallo sviluppo delle diverse forme di associazioni ricreative e culturali nel pieno rispetto della loro autonomia;

acquisizione di nuovi strati di clientela turistica, mediante l'incoraggiamento al turismo dei lavoratori, da offrirsi soprattutto per il tramite delle organizzazioni specializzate e sindacali e degli Enti previdenziali;

prolungamento della stagione tradizionale, studiando la possibilità di scaglionare nel tempo le ferie estive;

incentivi alla formazione del turismo residenziale, da cui altri Paesi traggono già un considerevole afflusso di risparmio estero e per il quale il nostro Mezzogiorno è particolarmente indicato, rappresentando lo sbocco ideale per le correnti di traffico turistico di provenienza soprattutto nordica, sia in ragione della sua ubicazione, sia in ragione del clima che rende possibile una stagione particolarmente estesa e quindi una prolungata utilizzazione degli insediamenti ricettivi;

sviluppo del termalismo;

valorizzazione del patrimonio storico ed artistico e difesa del patrimonio paesistico e naturale.

229. — Per una articolata applicazione di questi punti è sembrato conveniente individuare i seguenti quattro tipi di aree turistiche:

a) zone di sviluppo turistico intenso e già da tempo affermato;

b) zone in fase iniziale di sviluppo turistico aventi ampie prospettive di ulteriore espansione;

c) zone non ancora valorizzate e suscettibili di consistenti sviluppi;

d) resto del territorio, per il quale si dovranno individuare eventuali punti di particolare interesse da inserire nei circuiti turistici.

La politica di intervento nelle diverse zone si articolerà seguendo il criterio:

di mantenere e adeguare alle nuove esigenze gli impianti ricettivi e le strutture turistiche complementari nelle zone di intenso sviluppo;

di concentrare gli interventi nelle zone all'inizio del loro sviluppo turistico;

di creare le condizioni e le convenienze allo sviluppo turistico nelle zone non ancora valorizzate, ma suscettibili di sviluppo.

230. — L'azione di intervento nel settore turistico sarà condotta con riferimento alla ripartizione territoriale sopra accennata.

Seguendo tale impostazione il Ministero del turismo dovrà coordinare l'azione delle varie Amministrazioni ordinarie, della Cassa per il Mezzogiorno e degli Enti regionali, per quanto riguarda la parte delle loro attività che interessa specificamente il settore turistico.

Per quanto concerne il Mezzogiorno, un ruolo di particolare importanza sarà svolto dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Gli interventi della Cassa, per quanto riguarda sia l'ammontare degli investimenti e la natura delle infrastrutture da realizzare, sia l'entità e la forma di erogazione delle misure di incentivo offerte alla iniziativa privata, vengono presi in esame con maggiore dettaglio nel capitolo XVII.

L'individuazione dei poli di sviluppo turistico e più in generale delle zone da dotare di attrezzature specifiche a servizio del turismo, dovrà avvenire secondo la pianificazione urbanistica, con particolare riferimento ai piani comprensoriali, seguendo peraltro indirizzi elaborati a livello nazionale.

L'intervento sarà, in particolare, rivolto alla creazione di una attrezzatura ricettiva adeguata alle esigenze delle correnti turistiche che si ritiene interesseranno il Paese nel prossimo quinquennio ed al previsto incremento della domanda turistica interna; a tale riguardo si prevede di creare nel quinquennio circa 200 mila posti-letto e di ammodernare e di rendere più efficienti le attrezzature esistenti.

Lo strumento cardine dell'intervento pubblico in questo settore specifico sarà costituito dai finanziamenti a tasso agevolato di cui i privati potranno usufruire per realizzare le loro iniziative alberghiere.

Uno strumento da potenziare è rappresentato dalla legge n. 68 del 12 febbraio 1962, la quale potrà essere opportunamente perfezionata ed adeguata nei limiti di impegno. Sarà inoltre opportuno prevedere una differenziazione degli incentivi in relazione alla ubicazione ed alla qualificazione per categorie delle attrezzature ricettive.

Inoltre, si ritiene opportuno offrire al piccolo imprenditore e alla ricettività extra-alberghiera privata una forma di incentivo di limitata entità, ma che presenti notevoli caratteristiche di efficacia, rappresentata dal « piccolo credito turistico » già sperimentato in alcune località del Centro e del Centro-Nord. Sembra opportuna in proposito la costituzione di un fondo di rotazione per la concessione di piccoli mutui a breve termine, che possano essere impiegati per adattamenti di case private e di esercizi pubblici.

In particolare per quanto riguarda il Mezzogiorno, come indicato nel capitolo XVII, oltre alla esecuzione di opere di infrastruttura specifica, è prevista la concessione di finanziamenti a tassi agevolati inferiori a quelli previsti per il resto del territorio nazionale e la introduzione di una speciale agevolazione rappresentata dalla possibilità offerta ai privati di ottenere contributi a fondo perduto nella misura massima del 15 % del valore globale delle opere da realizzare.

231. — Il rafforzamento e la razionalizzazione della organizzazione turistica — da conseguire mediante lo impiego di nuove tecniche conoscitive ed operative — costituisce un'esigenza di fondo del settore.

Per questa specifica attività, intesa a rendere più efficiente e coordinata l'azione esplicata ai vari livelli dagli Enti turistici operanti nel Paese nell'ambito dell'attuale ordinamento (E. N. I. T., E. P. T., A. A. C. S.) è prevista la erogazione nel quinquennio di 130 miliardi di lire.

Per effetto delle politiche e degli interventi da attuarsi secondo queste linee generali, nel 1970 si dovrebbe avere in Italia un afflusso di almeno 30 milioni di stranieri.

Capitolo XXII.

POLITICA DEGLI SCAMBI

232. — Gli scambi con l'estero sono elemento essenziale della nostra economia che deve, nelle esportazioni, trovare un fattore dinamico della sua espansione produttiva e dello sviluppo delle sue strutture.

L'economia italiana è fondata sul principio del mercato aperto: il suo mantenimento costituisce una condizione generale del programma.

L'azione pubblica tenderà dunque a promuovere le esportazioni al massimo livello, senza peraltro creare forme di sostegno artificiose. Si dovrà assicurare, innanzitutto, la parità delle condizioni delle esportazioni italiane con quelle dei paesi concorrenti, e in tal senso occorrerà affrontare i problemi relativi, di ordine finanziario, assicurativo, fiscale e organizzativo.

a) Per quanto riguarda i problemi finanziari e assicurativi il Governo ha recentemente approvato un disegno di legge che rafforza il sistema di concessione dei crediti agevolati agli esportatori e di copertura assicurativa dei rischi connessi alle operazioni economiche allo estero.

Il *plafond* delle operazioni I. N. A. in garanzia statale sarà adeguatamente fissato in rapporto allo sviluppo delle esportazioni. Sono stati estesi gli oggetti, la durata e i limiti delle garanzie concesse per i lavori all'estero (cauzioni, progetti, cantieri, crediti) e per i depositi di merci. E' stato introdotto il rischio commerciale fra quelli assicurabili.

Per quanto riguarda il finanziamento, è stata data la possibilità al Mediocredito Centrale di poter disporre di fondi adeguati a promuovere lo sviluppo delle esportazioni, in modo da rendere possibile lo smobilizzo dei crediti derivanti dalle operazioni di esportazioni a condizioni analoghe a quelle praticate negli altri paesi industriali.

Occorre ora facilitare l'accesso alle operazioni di finanziamento da parte della piccola e media impresa. Con agevolazioni creditizie, in particolare, dovranno essere favorite la costituzione di consorzi fra medie e piccole aziende allo scopo di provvedere a comuni organizzazioni di vendita all'estero.

b) Per quanto riguarda i problemi fiscali: le misure che saranno adottate, in applicazione della riforma tributaria (si veda il capitolo XXIII), attraverso l'istituzione dell'imposta sul valore aggiunto, elimineranno talune distorsioni presenti nel nostro sistema attuale, e permetteranno l'applicazione di una più agile politica in materia di rimborsi all'esportazione e di imposte di compensazione.

Dovranno essere studiate anche altre forme di incentivi fiscali: possibilità di maggiorazione delle normali quote di ammortamento degli impianti in rapporto a coefficienti collegati all'incidenza della quota di esportazione sulla cifra globale di affari realizzata dall'impresa; esenzione dall'imposta sulle società e da quella di ricchezza mobile per i consorzi costituiti fra le aziende medie e piccole per organizzazioni comuni di vendita all'estero e per studi di mercato in paesi esteri.

Dovranno infine essere messe allo studio e prontamente realizzate misure di semplificazione delle procedure fiscali e doganali.

c) Per problemi organizzativi: le condizioni di competitività dei nostri prodotti sui mercati esteri devono essere migliorate anche attraverso il rafforzamento della nostra organizzazione di assistenza commerciale all'estero, pubblica e privata.

Per quanto riguarda le nostre strutture pubbliche, le attività in questo campo del Ministero degli affari esteri, del Ministero del commercio con l'estero e dell'Istituto nazionale per il commercio con l'estero dovranno essere meglio coordinate.

L'Istituto nazionale per il commercio con l'estero dovrà essere rafforzato con una rete di uffici all'estero più ampia di quella attuale e dovrà estendere l'attività di ricerche di mercato, provvedendo anche ad interessarvi direttamente le aziende.

Particolare cura poi occorrerà dedicare alla formazione di una più efficiente « diplomazia commerciale ».

PARTE QUINTA

Finanziamento del programma.

CAPITOLO XXIII.

POLITICHE DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL RISPARMIO

Condizioni di equilibrio finanziario.

233. — L'attuazione della politica economica proposta dal programma dipende, oltrechè dalla disponibilità di risorse reali nella misura richiesta dalle previsioni di espansione del consumo e dalle esigenze degli investimenti, anche dalla capacità del sistema di mantenersi, all'interno e con l'estero in condizioni di equilibrio finanziario.

A tal fine si richiede:

1) che la finanza pubblica sia in grado di far fronte alle spese correnti ed a quelle in conto capitale in modo strutturalmente equilibrato e tale da non implicare tensioni incompatibili con la stabilità monetaria;

2) che la formazione del risparmio complessivo risulti sufficiente al finanziamento degli investimenti e coerente con la distribuzione del reddito;

3) che l'apporto netto di risorse finanziarie provenienti dall'estero non superi i limiti imposti dalla condizione-vincolo di equilibrio nel lungo periodo dei conti con l'estero e di eliminazione di ogni avanzo o disavanzo cronico nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

Per assicurare queste tre condizioni generali di equilibrio finanziario, che sono definite in termini quantitativi nel capitolo II, il programma individua per il quinquennio 1966-70 le politiche e gli interventi qui di seguito specificati.

Finanziamento delle spese della pubblica Amministrazione.

234. — Lo sforzo finanziario richiesto alla pubblica Amministrazione del meccanismo di sviluppo ipotizzato dal Piano comporta una adeguata formazione di risparmio pubblico, da destinare al finanziamento del previsto programma di investimenti pubblici e di incentivi all'attività economica.

Per assicurare questa formazione di risparmio occorre puntare in primo luogo su un più contenuto ritmo di aumento delle spese di parte corrente, che negli ultimi anni sono cresciute, soprattutto per motivi di ordine congiunturale, assai più rapidamente delle corrispondenti entrate. Una attenuazione della dinamica di tali spese può essere ottenuta mediante misure dirette ad una più razionale gestione dei servizi pubblici e ad una semplificazione della struttura e delle procedure degli organi amministrativi. Sarà così possibile stimolare il risparmio pubblico, senza troppo aggravare la già elevata pressione tributaria, la quale non lascia ormai spazio per aumenti delle entrate fiscali e parafiscali che vadano oltre quelli derivanti dall'espansione del reddito e dalla razionalizzazione del sistema tributario. In linea con questa impostazione, si è assunta una diminuzione della elasticità rispetto al reddito delle entrate tributarie.

235. — Il risparmio pubblico dovrà essere integrato dal ricorso al mercato finanziario, al fine di coprire il previsto volume di spese in conto capitale, la cui espansione deriva sia dall'aumentato impegno della pubblica Amministrazione nel settore degli investimenti sia dalla più marcata incentivazione dell'attività produttiva privata.

Le previsioni di ricorso al mercato dei capitali da parte della pubblica Amministrazione risultano comunque compatibili con il duplice obiettivo di preservare la stabilità della moneta e di non forzare l'equilibrio finanziario a scapito delle esigenze di finanziamento degli investimenti privati.

In relazione a queste scelte di finanza pubblica, una particolare attenzione va dedicata ai problemi della riforma del sistema tributario, dell'adeguamento della contabilità dello Stato alle esigenze della programmazione e del risanamento della finanza degli Enti locali.

La riforma del sistema tributario.

236. — Le direttive di larga massima della riforma emergono dai lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria nominata nell'agosto del 1962 e dal programma di Governo approvato dal Parlamento nel marzo del 1966. La elaborazione delle norme necessarie per la specificazione ed attuazione, secondo un calendario ben definito, di tali direttive è in corso ad opera di un Comitato per l'attuazione della riforma tributaria costituito presso il Ministero delle finanze.

237. — Il nuovo sistema tributario, più aderente agli schemi vigenti negli altri Paesi della Comunità Economica Europea, dovrà rispondere a requisiti ben determinati.

a) In primo luogo, il sistema tributario deve assicurare la progressività prescritta dall'articolo 53 della Costituzione.

b) In secondo luogo il sistema dovrà essere manovrabile, in modo da poter essere adattato, quanto occorra, alle fondamentali esigenze e finalità di politica economica.

Il sistema tributario deve, perciò, tendere ad una articolazione basata su pochi tributi di carattere fondamentale e su tassi relativamente moderati ma da applicarsi su una massa imponibile la più ampia possibile.

A tal fine si rende necessaria: l'eliminazione di tutti quei tributi che creano distorsioni nell'impiego economico delle risorse e determinano inutili aggravi dei costi; la loro sostituzione con tributi efficienti non soltanto dal punto di vista fiscale, ma anche da quello della politica economica; la revisione e la razionalizzazione delle esenzioni.

c) In terzo luogo, il sistema tributario deve risultare chiaro, in modo che il contribuente possa rendersi facilmente conto dell'onere che gli viene addossato. Il contribuente ha diritto di esigere che le imposte siano trasparenti e che non si creino processi di illusione finanziaria, lasciando bassi i tassi di imposta formali e tuttavia aggravandoli — spesso in misura sensibile — con una serie di addizionali.

A tal fine è necessario il conglobamento, in linea di massima, di tutte le imposte, sovrimposte e addizionali, a qualsiasi titolo prelevate e senza riguardo all'Ente cui sono dovute, in un'unica imposta. Ciò significa l'abolizione di tutti i prelievi tributari non statali e il conglobamento dei vari tassi in un'unica aliquota del tributo erariale.

d) In quarto luogo, la struttura della finanza degli Enti territoriali minori deve essere coordinata con quella della finanza statale, per evitare conflitti nelle politiche finanziarie ed economiche perseguite.

238. — La vasta riforma del nostro sistema tributario richiede un adeguato scaglionamento nel tempo ed una attuazione per tappe successive debitamente coordinate tra loro, sia per consentire all'Amministrazione di adeguare gradualmente la propria attrezzatura ai nuovi compiti, sia per facilitare ai contribuenti la comprensione e l'accettazione delle modificazioni introdotte, sia, infine, per agevolarne l'inserimento nell'equilibrio di mercato.

Per quanto riguarda il prossimo quinquennio possono essere previsti per l'azione pubblica i seguenti obiettivi concernenti la riorganizzazione degli uffici, le imposte dirette, le imposte indirette, la finanza locale, l'allargamento della base imponibile.

a) *Riorganizzazione degli uffici.*

La riorganizzazione degli uffici andrà articolata su piani diversi:

a) migliore distribuzione delle forze disponibili in senso territoriale e funzionale rispetto a situazioni attuali o prevedibili a breve scadenza:

b) aumento del rendimento del personale;

c) ristrutturazione degli uffici e del personale, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, in funzione delle riforme da attuare.

Sotto il primo profilo, il problema della maggiore efficienza degli uffici si risolve nel conseguimento di una distribuzione territoriale e funzionale ottima del personale e dei mezzi, inclusa la revisione del numero delle circoscrizioni degli uffici stessi.

Sotto il secondo profilo si prospetta, da una parte, l'esigenza di un rafforzamento dei mezzi tecnici a disposizione soprattutto attraverso la meccanizzazione che consentirà l'istituzione di un'efficiente anagrafe tributaria, strumento necessario per migliorare gli accertamenti; dall'altra quella del riordinamento funzionale, da risolversi nell'ambito generale della riforma della pubblica Amministrazione.

Sotto il terzo profilo, infine, si pone il problema dell'adeguamento di mezzi e personale alle situazioni che verranno manifestandosi man mano che si procederà alla riforma degli istituti. Occorrerà predisporre forze adeguate. Gli studi in materia hanno raggiunto uno stadio soddisfacente.

b) *Imposte dirette.*

Nel prossimo quinquennio potranno essere adottati, in conformità allo schema di riforma dianzi delineato, i seguenti provvedimenti:

a) incorporazione nell'imposta personale sul reddito complessivo, con opportuni adattamenti, dell'imposta di famiglia, delle attuali cedolari (terreni, fabbricati, redditi agrari e ricchezza mobile) e di tutte le imposte addizionali comunque denominate e da qualsiasi Ente percepite, garantendo una sostanziale partecipazione dei comuni sia all'accertamento sia al gettito del tributo;

b) istituzione di un'imposta reale, a tasso proporzionale ed uniforme, onde conservare l'attuale discriminazione tra i redditi di capitale e quelli di lavoro, da attribuire agli Enti locali, con tassi variabili entro limiti ristretti, e il cui accertamento sarà coordinato con quello dell'imposta personale progressiva sul reddito;

c) assorbimento di tutti i tributi gravanti sulle società di capitali e sulle altre persone giuridiche in una unica imposta sulle società;

d) revisione dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni.

c) *Imposte indirette.*

Il progetto di direttiva della Comunità Economica Europea prevede l'armonizzazione delle imposte sulla cifra di affari sulla base del valore aggiunto, da effettuarsi in due tappe: emanazione delle relative leggi nazionali entro il 31 dicembre 1967 ed entrata in vigore dal 1° gennaio 1970.

Si tratta di un impegno al quale il nostro Paese non può sottrarsi. Sono d'altra parte evidenti le difficoltà di soddisfare tale impegno nei termini fissati, e le cautele che devono essere assicurate perchè l'introduzione delle riforme non turbi l'andamento del gettito e la struttura dei prezzi. Inoltre, il successo della riforma è legato alla riduzione delle attuali aliquote delle imposte dirette, la cui elevatezza costituisce uno stimolo all'evasione. L'introduzione di un'imposta sul valore aggiunto implica un perfezionato accertamento contabile dei redditi delle imprese, che non può essere assicurato con gli attuali mezzi a disposizione del Ministero delle finanze. Queste considerazioni hanno consigliato il Governo italiano di chiedere talune modifiche al progetto di direttiva della C.E.E., come la facoltà di istituire l'imposta monofase sul passaggio precedente il commercio al dettaglio, nonchè la proroga di due anni dei termini previsti. Il Ministero delle finanze, tuttavia, farà ogni sforzo per avviare la riforma alla fine del prossimo quinquennio.

Contemporaneamente all'imposta sul valore aggiunto sarà istituita, come suo necessario completamento, l'imposta monofase da applicare prima del passaggio del prodotto al dettaglio, restando l'ultima fase riservata all'imposta locale sui consumi. Questa imposta monofase a tassi discriminati, prima del passaggio al dettaglio, avrà anche la funzione di contenere l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto in modo da ridurre gli stimoli alla evasione.

L'assorbimento, previsto dallo schema di riforma, di altri tributi indiretti nell'imposta sul valore aggiunto formerà oggetto di successivi provvedimenti. Si potrà, tuttavia, procedere nel quinquennio ad una semplificazione dell'imposta di registro ed alla formazione di testi unici delle norme relative ad altre imposte di cui non sia prevista la radicale trasformazione.

d) *Finanza locale.*

Per la finanza locale i provvedimenti da adottare sono di due ordini.

I provvedimenti di riforma del sistema statale di imposizione diretta, che sarannno adottati nel quinquennio, comporteranno la sostituzione dell'imposta di famiglia, delle imposte cedolari sui redditi e delle connesse sovrimposte ed addizionali con un'unica imposta uniforme sui redditi patrimoniali.

Nello stesso tempo si provvederà alla revisione dell'imposta sulle aree fabbricabili alla luce dell'esperienza dei primi anni di applicazione.

Sempre nel quinquennio dovrà essere riveduto, correlativamente alle modifiche introdotte, il sistema delle partecipazioni degli Enti locali alle entrate statali e dei contributi.

Quanto alle imposte comunali di consumo, una riforma organica e completa non potrà essere attuata che ad avvenuta trasformazione dell'imposta generale sull'entrata.

e) *Allargamento della base imponibile.*

La riforma da attuare, imperniata sulla semplificazione dei tributi e sulla riduzione delle aliquote globali, rende ancora più urgente l'allargamento della base imponibile attraverso l'esatto accertamento della materia tassabile ed il reperimento di quella che oggi sfugge, legalmente o illegalmente, all'imposizione.

I provvedimenti saranno contemporaneamente rivolti alla riduzione delle esenzioni, alla prevenzione e repressione delle evasioni ed al perfezionamento della definizione legislativa di reddito imponibile e del suo accertamento, onde evitare rendite, salti e sperequazioni:

a) la maggior parte delle esenzioni vigenti, rimaste prive di giustificazione, creano vuoti fiscali di rilievo, sono fonte di controversie e finiscono con l'essere un ostacolo ad una efficace politica degli incentivi fiscali. Il disegno di legge-delega è stato già presentato al Parlamento;

b) il problema delle evasioni sarà, in parte, risolto attraverso la maggiore efficienza dell'amministrazione; saranno tuttavia indispensabili nuove disposizioni intese, da un lato, a perfezionare gli obblighi contabili dei contribuenti in genere e delle imprese, distiguendo le grandi dalle piccole e, dall'altro, al rafforzamento dei controlli e delle sanzioni. Queste norme potranno essere emanate parallelamente a quelle di riforma delle imposte dirette;

c) l'accertamento della materia imponibile incontra notoriamente gravi difficoltà in conseguenza delle numerose controversie sulla nozione di reddito imponibile. E' pertanto necessario, nel campo dei redditi mobiliari, rivedere anche il trattamento dei redditi saltuari in sede di imposta progressiva e la tassabilità di alcune plusvalenze.

Nel campo, invece, dei redditi immobiliari si tratterà di ammodernare ed aggiornare il sistema catastale sia per i terreni sia per i fabbricati. Saranno predisposti, a tal fine, due provvedimenti intesi, da un lato, a far corrispondere le scritture censuarie all'attualità, dall'altro ad assicurare una maggiore flessibilità nell'adeguamento delle tariffe d'estimo alle mutazioni dei costi e dei ricavi. L'attuazione di detti provvedimenti richiede la preliminare meccanizzazione degli atti del catasto, a mezzo della quale si conseguirà anche la possibilità di fornire, per ciascun nominativo intestato, gli elementi da inserire nell'anagrafe tributaria ai fini dell'applicazione dell'imposta unica progressiva sul reddito.

Le norme intese ad introdurre le descritte riforme potranno essere elaborate con una certa rapidità. La loro attuazione pratica richiederà un periodo di anni abbastanza ampio, ma si potrà studiare la possibilità di un'applicazione graduale man mano che saranno state realizzate le premesse di ordine amministrativo.

f) *Contenzioso tributario.*

L'attuale assetto del contenzioso tributario, eccessivamente lento e macchinoso, dovrà essere riordinato: occorrerà ridurre la molteplicità dei diversi organi e gradi; modificare la composizione e lo *status* dei componenti le commissioni; assicurare snellezza e rapidità allo svolgimento dei ricorsi.

Adeguamento del bilancio dello Stato alle esigenze della programmazione.

239. — Nel capitolo III sono state esposte le direttive fondamentali concernenti l'adeguamento della struttura del bilancio statale alle esigenze di una politica economica programmata, con particolare riguardo: allo sfasamento tra bilancio di competenza e bilancio di cassa; alla unificazione delle voci riguardanti contributi e incentivi all'attività economica nel Fondo per lo sviluppo economico e sociale; alla necessità di riassorbire nell'ambito della contabilità dello Stato oneri extra-bilancio assunti autonomamente da Enti pubblici.

240. — La divergenza tra bilancio di competenza e bilancio di cassa assume attualmente dimensioni eccessive. Essa deriva in parte dall'ampiezza dei tempi amministativi inerenti alla esecuzione delle poste di bilancio, in parte dalla politica della Tesoreria, regolata sulla base dell'andamento delle entrate e della situazione monetaria. Gli oneri residui vengono gestiti unitariamente, rendendo impossibile il controllo dell'effettivo andamento dei diversi capitoli della spesa pubblica.

Lo snellimento dei metodi e delle procedure di gestione, previsto nella riforma della pubblica Amministrazione, contribuirà a ridurre lo squilibrio tra bilancio di competenza e bilancio di cassa. In sede di formulazione di bilancio si dovrà altresì provvedere, mediante una più attenta valutazione della situazione di Tesoreria, a regolare la politica di spesa in maniera da evitare che il normale sviluppo dell'azione pubblica sia intralciato da condizioni di cassa non previste.

241. — Importanti impegni sono stati e vengono ancora di fatto assunti dallo Stato senza figurare nel bilancio. Si tratta soprattutto di debiti contratti da enti pubblici con la ragionevole aspettativa che lo Stato intervenga successivamente a saldarli.

Si dovrà in primo luogo effettuare una ricognizione ed una selezione degli impegni reali o virtuali a carico dello Stato, che dovranno trovare una sistemazione nel quadro della contabilità statale. Per l'avvenire si dovrà stabilire una rigorosa limitazione delle possibilità di indebitamento autonomo da parte degli enti che ricorrono in ultima istanza a sovvenzioni statali.

242. — Nel passato, particolarmente negli anni 1960 e 1961, furono approvati piani di spesa pluriennali che vincolano pesantemente gli esercizi futuri. Questi piani furono ispirati ad esigenze settoriali non sufficientemente inquadrate in una visione d'insieme.

Una rilevazione di tutti gli oneri pregressi dipendenti da leggi anteriori all'inizio della programmazione consentirà di riesaminare tali impegni per verificare la validità in funzione degli obiettivi del programma.

243. — Nell'attuale assetto del bilancio non è possibile valutare e controllare l'insieme dei contributi, oneri ed incentivi a favore dell'attività economica gravanti sulla spesa pubblica Frutto di una legislazione ingente,

sviluppatasi in un lungo arco di tempo, il sistema degli incentivi attuali è inadeguato all'attuazione di una coerente politica di sviluppo. Esso non consente il controllo dell'efficienza della spesa pubblica, impedisce la manovra degli incentivi e crea una situazione di incertezza sia per i pubblici poteri, i quali non sono in grado di assicurare che la erogazione degli incentivi s'inquadri negli indirizzi generali indicati dal Governo, sia per i privati, posti dinanzi ad un meccanismo complesso ed intricato.

Si pongono quindi due fondamentali esigenze: quella di rendere evidente in sede di bilancio l'insieme delle erogazioni per incentivi; e quella di creare un sistema unitario degli incentivi, che costituisca uno strumento d'intervento efficace per il conseguimento degli obiettivi della programmazione.

Occorre inoltre raccogliere, coordinare ed eventualmente modificare tutte le disposizioni legislative in materia di incentivi (erogazioni a fondo perduto, crediti agevolati ed esenzioni fiscali) mediante un provvedimento legislativo che definisca, in un quadro armonico, la tipologia degli incentivi, gli organi operativi, le procedure ed i controlli.

La legge organica degli incentivi dovrà indicare con chiarezza i beneficiari, assicurando il rispetto del diritto ad eguale trattamento in presenza di eguali condizioni; fissare procedure uniformi per la richiesta e la concessione di incentivi, e norme contabili uniformi per tutte le autorità eroganti, in modo da semplificare ed abbreviare i tempi amministativi; fissare norme per il controllo dell'uso delle somme mediante ispezioni, verificazioni, ecc. e predisporre sanzioni per i beneficiari di incentivi che non adempiano gli obblighi loro inerenti.

La spesa complessiva che lo Stato affronta per erogazioni a fondo perduto e per crediti agevolati è prevista dal programma economico nazionale.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica fisserà la ripartizione annuale delle somme per incentivi ed i criteri fondamentali per la loro gestione.

Problemi della finanza locale.

244. — I problemi della finanza locale riguardano soprattutto:

a) il rilevante *deficit* di parte corrente che tali enti presentano nel loro complesso, e che in parte sono costretti a finanziare ricorrendo a varie fonti;

b) l'esigenza di assicurare mezzi finanziari adeguati alle spese per investimenti sociali;

c) gli squilibri rilevabili tra le situazioni della finanza locale delle aree economicamente sviluppate e quelle delle aree sottosviluppate.

d) la situazione debitoria complessiva, sempre più elevata, sia a causa delle nuove necessità di spesa, sia a causa dei pesanti oneri derivanti dalle gestioni precedenti.

In relazione a ciascuno di tali problemi si delineano alcuni interventi immediati e gli indirizzi generali che si dovranno seguire per una loro soluzione definitiva.

Per quanto riguarda la possibilità di ampliamento delle entrate tributarie degli Enti locali, si prevede che nel prossimo quinquennio, in relazione alla generale riforma del nostro sistema tributario, gli Enti locali potranno contare, tra l'altro, sui seguenti tributi:

imposta reale proporzionale sui redditi patrimoniali, da istituire;

imposta sui consumi nella fase di dettaglio;

altre imposte minori (imposta di licenza, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, tassa sulle insegne, tassa per la raccolta di rifiuti urbani, altre).

245. — Oltre alle entrate tributarie ora ricordate, gli Enti locali potranno poi avvalersi, a determinate condizioni, di contributi statali per le loro esigenze di parte corrente e per le necessità di spese in conto capitale.

I contributi statali per la parte corrente verranno erogati secondo appropriati indici, su base molteplice, per tener conto della multiforme situazione in cui si vengono a trovare gli Enti locali, includendo nei parametri di ripartizione adeguati indici di sottosviluppo che riflettano il più basso tenore di vita di talune zone rispetto ad altre a reddito più elevato.

Gli Enti locali dovranno provvedere, con la necessaria gradualità, a riportare le loro gestioni autonome (o imprese municipali) in condizioni di pareggio.

Eventuali contributi in conto capitale potranno venir concessi dallo Stato, a fronte di specifiche opere, e saranno deliberati tenendo conto degli obiettivi generali del programma, nonchè anche in questo campo, di « indici di sottosviluppo » che riflettano lo stato relativo delle opere pubbliche e delle infrastrutture.

Per la parte di spese in conto capitale non coperta da eventuali contributi dello Stato, occorrerà che gli Enti attingano ad un solo istituto (Cassa depositi e prestiti) i cui fondi saranno destinati con priorità a tale scopo.

Relativamente all'attuale pesante situazione debitoria complessiva degli Enti locali, appare opportuno che essa sia riportata a parte nelle contabilità dei singoli Enti e che sia posto allo studio un piano generale d'ammortamento finanziario. Lo Stato potrà contribuire all'ammortamento di tale debito, nei confronti di quegli Enti che elaborino un piano a breve scadenza di risanamento dei bilanci.

Occorrerà provvedere, inoltre, ad una nuova chiara definizione di compiti e attribuzioni degli Enti locali, nell'ambito della legislazione regionale, ed al riassetto territoriale amministrativo degli enti minori, procedendo alla revisione di quegli enti che per modestia di estensione o per entità di abitanti, o per situazioni particolari (adiacenza con comuni maggiori) non trovino una giustificazione nell'interesse collettivo e sociale di una vita autonoma.

Questa ampia revisione, finanziaria, di compiti ed amministrativa dovrebbe consentire l'eliminazione del disavanzo come fattore fisiologico.

246. — La valutazione delle spese correnti degli Enti locali è stata compiuta nel Capitolo II sulla base dei dati relativi ai pagamenti effettuati negli anni passati da Comuni, Province e Regioni a Statuto speciale, aumentati in relazione allo sviluppo generale dell'economia. Come è noto, tali dati — desunti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese — sono, di solito ed in misura notevole, inferiori agli impegni di spesa in quanto il preventivo degli Enti locali è un bilancio finanziario di competenza. Inoltre, l'Amministrazione competente rileva che il volume della spesa degli Enti locali è inferiore a quello occorrente alle esigenze funzionali degli Enti stessi.

Per tener conto di questi problemi appare necessario un approfondito esame della situazione; esame che

è oggi condotto da un apposito gruppo di studio interministeriale e che potrà condurre ad una valutazione delle esigenze di spesa degli Enti in parola anche diversa da quella indicata nel presente documento.

Canali del mercato finanziario.

247. — Per il raggiungimento degli obiettivi del Programma è essenziale che la struttura del risparmio da esso ipotizzata non sia tale da determinare, all'interno del mercato finanziario, tensioni incompatibili con la stabilità del sistema.

E' necessario infatti sottolineare come negli ultimi anni l'espansione della spesa pubblica corrente sia stata particolarmente rapida e come ciò abbia notevolmente ridotto i margini di manovra della spesa pubblica rivolta allo sviluppo economico.

Nell'ambito del risparmio privato, il problema principale è costituito dal rapporto tra fonti interne e fonti esterne di finanziamento. La costituzione di un adeguato volume di risparmio interno delle imprese è legata alla condizione, già enunciata, che i redditi si evolvano parallelamente alla formazione delle risorse: il che consente di mantenere margini sufficienti tra costi e ricavi.

Quanto alle fonti esterne di finanziamento, è necessario assicurare un adeguato afflusso di risparmi sul mercato dei capitali, evitando la formazione di eccessive liquidità presso i risparmiatori o nel sistema bancario.

248. — Affinchè la formazione di risparmio sia adeguata al finanziamento degli investimenti pubblici e privati previsti dal Programma, occorre che i canali finanziari, attraverso i quali il risparmio affluisce al sistema produttivo, mantengano un alto grado di flessibilità, in relazione al mutare delle tendenze dei risparmiatori e delle esigenze degli operatori economici.

Il ricorso pubblico al risparmio privato è stato precisato nel capitolo II. Il canale più importante di afflusso di capitale al settore pubblico continuerà ad essere il risparmio postale, ciò che consentirà di contenere in limiti modesti il ricorso della pubblica Amministrazione al mercato finanziario in senso proprio. La progressiva normalizzazione di questo ultimo, condizione necessaria per la realizzazione del Programma, permetterà di riservare le operazioni della Cassa depositi e prestiti al finanziamento degli Enti locali, riducendo la necessità dei suoi interventi di portafoglio.

Poichè il Programma prevede un sostanziale equilibrio della bilancia dei pagamenti, l'aumento dell'offerta monetaria richiesta dalla espansione degli scambi deriverà quasi esclusivamente dalle operazioni dell'istituto di emissione con il Tesoro e con le aziende di credito.

Il volume del ricorso pubblico alle emissioni di mercato e alle operazioni con gli istituti speciali potrà essere limitato entro dimensioni modeste, dato che i canali precedentemente citati coprono una notevole parte del fabbisogno finanziario della pubblica Amministrazione.

249. — Per quanto riguarda il finanziamento degli investimenti privati, il contributo delle emissioni azionarie e obbligazionarie dovrebbe mantenersi attorno al livello medio degli ultimi quattro anni.

Il problema della formazione del capitale proprio, tuttavia, non può essere risolto soltanto attraverso la borsa. Per le imprese minori l'impossibilità pratica di reperire attualmente, al di fuori dell'autofinanziamento, un'integrazione del capitale di rischio pone il problema di sviluppare, accanto al credito industriale, nuovi canali per il collocamento di partecipazioni di minoranza.

250. — La realizzazione del Programma richiede che nel prossimo quinquennio il volume dei finanziamenti degli istituti speciali di credito fondiario, agrario e mobiliare aumenti sensibilmente. Una parte dei nuovi finanziamenti sarà destinata al settore edilizio tramite gli istituti fondiari, permettendo, in particolare attraverso l'edilizia convenzionata, che una quota più elevata del costo dell'abitazione possa essere coperta da prestiti a lungo termine. Sarà così contemporaneamente favorito l'acquisto diretto della casa da parte di famiglie che non dispongono di mezzi rilevanti e il mantenimento di un sostenuto ritmo di nuove costruzioni.

Politiche del risparmio.

251. — Dagli obiettivi e dalle ipotesi generali sopra delineate derivano alcune conseguenze per le politiche generali del risparmio che l'azione pubblica seguirà nel prossimo quinquennio in relazione alla formazione di risparmio pubblico, al risparmio d'impresa e alla formazione di risparmio volontario delle famiglie.

Per quanto riguarda il risparmio pubblico, l'aumento che il Programma prevede è dovuto alla necessità di soddisfare i più ampi investimenti direttamente o indirettamente promossi dal settore, senza esercitare una pressione eccessiva sul mercato finanziario. Il ricorso al mercato da parte del settore pubblico può infatti verificarsi soltanto attraverso determinati canali, e un suo troppo forte aumento può determinare l'insorgere di tensioni anche in condizioni di equilibrio tra risparmi e investimenti globali. Il contenimento di tale ricorso entro limiti tollerabili — suggerito anche da altre considerazioni legate al maggior grado di liquidità dei titoli emessi dallo Stato e ai problemi che ne derivano per la stabilità monetaria — imporrà dunque all'azione pubblica una rigorosa politica delle spese pubbliche correnti. Ogni sforzo dovrà essere messo in atto al fine di aumentare il risparmio pubblico mediante una politica di contenimento delle spese correnti.

252. — Per quanto riguarda il risparmio d'impresa, le condizioni di una sua formazione adeguata alle esigenze di sviluppo dell'accumulazione sono definite in rapporto alla distribuzione del reddito nel capitolo II e nel capitolo IV del Programma.

253. — Per quanto riguarda la formazione di risparmio direttamente investito dai privati nel settore edilizio, la necessità di assicurarne un adeguato afflusso dovrà essere perseguita soprattutto attraverso una sollecita attuazione dello schema di edilizia convenzionata, richiamato nel capitolo VI.

254. — Per quanto riguarda infine il risparmio personale volontario, l'azione pubblica dovrà incoraggiarne la formazione attraverso l'adozione di opportune misure. Tra queste, meritano particolare rilievo le iniziative atte a mobilitare un più vasto afflusso di risorse verso il mercato azionario, e quelle intese ad

assicurare una sempre più ampia formazione di risparmio « istituzionale » delle classi lavoratrici.

Al fine di accrescere l'afflusso di risparmio al settore azionario sono state già predisposte e dovranno essere attuate e sviluppate nel prossimo futuro iniziative atte a una più ampia mobilitazione del risparmio personale e al suo impiego nel mercato mobiliare. A tali esigenze risponde, in particolare, la costituzione e la diffusione di « fondi comuni di intervento » e, in termini più generali, la programmata riforma delle società per azioni.

Al fine di accrescere la propensione al risparmio delle classi lavoratrici, oltre al sostegno, attraverso la costituzione di fondi comuni di investimento, delle autonome iniziative sindacali richiamate nel capitolo IV, dovrà essere incoraggiata, al di fuori del sistema base di finanziamento delle prestazioni previdenziali, la istituzione di fondi di pensione, alla cui formazione e gestione sia assicurata la partecipazione dei lavoratori.

Dovrà inoltre essere incoraggiata la destinazione di una quota dei futuri incrementi salariali al rafforzamento dei fondi di liquidazione, che potrebbero essere estesi ad altre categorie di lavoratori dipendenti.

Sembra infine opportuno assicurare la possibilità di investire una quota predeterminata delle riserve degli Istituti di assicurazione in titoli azionari. In relazione a ciò dovrebbero essere sviluppate forme di assicurazione sulla vita che prevedano la rivalutazione delle polizze sulla base del valore degli investimenti effettuati in modo da conferire nuovo impulso a questa forma di assicurazione a lungo termine.

Bilancia dei pagamenti.

255. — Un importante vincolo finanziario all'attuazione del Programma deriva indirettamente dall'aver appunto come obiettivo di politica economica l'equilibrio di lungo periodo della bilancia dei pagamenti. Questa condizione comporta la rinuncia ad integrare con sostanziali apporti dall'estero le risorse finanziarie disponibili sul mercato interno e costituisce di conseguenza un impegno a non consentire che si creino disavanzi cronici nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti. D'altro canto il vincolo dell'equilibrio nei conti con l'estero porta anche a respingere una politica sistematicamente creditizia, che obblighi il Paese a privarsi delle risorse interne, al di là di quanto è previsto dagli impegni assunti in tema di finanziamento degli aiuti ai paesi in via di sviluppo, che ammontano, nel quinquennio, a circa 1.000 miliardi di lire. Nell'assolvimento di tali impegni si procederà al coordinamento e alla qualificazione dell'intervento bilaterale di assistenza tecnica educativa o sociale a partire da una riorganizzazione e da un incremento di spesa per la politica delle borse di studio e dell'interscambio culturale e scientifico.

INDICE

ANTONIO SESSA, *direttore* — ACHILLE DE ROGATIS, *redattore*

(6151573) Roma - Istituto Poligrafico dello Stato - G. C.